UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS
MESTRADO ACADÊMICO

GUILHERME OTÁVIO GODINHO DE CARVALHO

A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL EM DEFESA NO ENTORNO ESTRATÉGICO BRASILEIRO NO GOVERNO LULA DA SILVA: UMA EFICIENTE FERRAMENTA PARA A POLÍTICA EXTERNA?

BRASÍLIA
2018

GUILHERME OTÁVIO GODINHO DE CARVALHO

A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL EM DEFESA NO ENTORNO ESTRATÉGICO BRASILEIRO NO GOVERNO LULA DA SILVA: UMA EFICIENTE FERRAMENTA PARA A POLÍTICA EXTERNA?

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade de Brasília, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais.

Área de Concentração: Política Internacional Comparada.

Orientador: Prof. Dr. Alcides Costa Vaz.

BRASÍLIA
2018

Na versão impressa, deverá constar no verso da folha de rosto.

Formatar a fonte conforme o modelo escolhido para todo o trabalho (Times New Roman)

A ficha desta máscara foi inserida através do recurso de selecionar, copiar e colar especial como documento do Word (objeto). É possível editá-la dando dois cliques em cima da ficha com o botão esquerdo do mouse.

GUILHERME OTÁVIO GODINHO DE CARVALHO

A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL EM DEFESA NO ENTORNO ESTRATÉGICO BRASILEIRO NO GOVERNO LULA DA SILVA: UMA EFICIENTE FERRAMENTA PARA A POLÍTICA EXTERNA?

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade de Brasília, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais.

Orientador: Prof. Dr. Alcides Costa Vaz.

BANCA EXAMINADORA

_____

Prof. Dr. Alcides Costa Vaz (Universidade de Brasília)

_____

Prof. Dr. Antônio Jorge Ramalho da Rocha (Universidade de Brasília)

_____

Prof. Dr. Pio Penna Filho (Universidade de Brasília)

BRASÍLIA, 12 de dezembro de 2018

À minha amada família, devoção e gratidão.

Ao meu querido Brasil, toda honra, lealdade e comprometimento.

AGRADECIMENTOS

Ao concluir mais esta etapa de minha vida, meu reconhecimento ao Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília (UnB) que, personificado na figura de seus professores e funcionários, augurou meu respeito e minha estima pela excelência do padrão de ensino. Meu reconhecimento pelos ensinamentos aqui auferidos.

Ao Professor Alcides Costa Vaz, meu orientador, pela firme e segura condução deste trabalho. Sua experiência, conhecimento e paciência foram fundamentais para que todo o esforço fosse canalizado para o caminho correto. Obrigado mestre!

Ao Professor Pio Penna Filho, mestre, educador e amigo, pelas diversas demonstrações de profissionalismo, camaradagem e amor ao ofício que abraçou. Meu profundo respeito e gratidão.

Aos meus Chefes e Comandantes, minha gratidão pela compreensão do tempo empenhado para a conclusão deste mestrado. Tenham a certeza de que farei valer a pena.

À minha querida Cíntia e ao amado João Pedro, meu reconhecimento pela paciência e pelo incentivo, principalmente quando este cinquentenário estudante apresentava alguns sinais de fadiga. O amor sempre foi meu principal combustível.

Aos meus amados pais, Almir e Eliana, toda minha gratidão pelos incontáveis exemplos de vida que me transmitiram e que carrego comigo, eternamente. Meu velho mestre e pai, exemplo de acadêmico e chefe de família, é no seu legado que me inspiro para manter a chama do conhecimento sempre acesa.

A Deus, pela força, pelo foco e pela fé!

“Senhor, dai-me força para mudar o que pode ser mudado...
Resignação para aceitar o que não pode ser mudado...
E sabedoria para distinguir uma coisa da outra”.
(Francisco de Assis)

RESUMO

CARVALHO, Guilherme Otávio Godinho de. *A cooperação internacional em defesa no entorno estratégico brasileiro no governo Lula da Silva*: uma eficiente ferramenta para a política externa? 134f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais). Universidade de Brasília, 2018.

A presente dissertação tem como tema a cooperação internacional na área de defesa desenvolvida pelo Brasil no seu entorno estratégico. A pesquisa se propõe a analisar, de forma crítica, as diversificadas ações governamentais naquele segmento da cooperação internacional, buscando conclusões que estabeleçam paralelos com os interesses do País, especialmente quanto àqueles estabelecidos na Constituição Federal de 1988 (CF/88), na Política Nacional de Defesa (PND), na Estratégia Nacional de Defesa (END) e no Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN). O recorte temporal abrange o período dos dois mandatos presidenciais de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010). A escolha se justifica pela necessidade de se avaliar um período no qual o Estado brasileiro adotou um discurso em que o conceito de "grande estratégia" se fazia presente de forma recorrente nos discursos de algumas das mais altas autoridades governamentais, abrangendo temas como a Defesa e a Diplomacia como vetores de destaque nessa empreitada. Esse tema, como um todo, insere-se no contexto da emergência do Brasil no cenário internacional, quando o País despertava a atenção de boa parte do mundo como uma nação em franca ascensão. A imagem transmitida à comunidade internacional era a de um Brasil economicamente fortalecido e, ao mesmo tempo, prestigiado pela manutenção de um discurso político voltado para a paz e para o desenvolvimento, a serem alcançados por intermédio da redução das diferenças entre as nações mais ricas e as mais pobres, da promoção do respeito à igualdade entre os povos e da democratização efetiva do sistema internacional. O objetivo primeiro foi examinar, empiricamente, como se encaminhou a temática da cooperação em defesa ao longo do período considerado e, assim, verificar a hipótese de que essa atividade, como um instrumento da política externa brasileira (PEB), contribuiu para a projeção internacional do Brasil, coerentemente com a estatura do País e alinhada com o discurso diplomático oficial. Na ocasião, o Brasil divulgava ao mundo, por intermédio de sua política de defesa, sua vocação para o diálogo e para a cooperação, na busca de uma inserção afirmativa no plano internacional. Considera-se, neste trabalho, que no período dos governos de Lula da Silva houve avanços na valorização da articulação entre a sua diplomacia e a vertente militar do Estado, consideradas ferramentas primordiais para a sua inserção internacional.

Palavras-chave: Brasil; Política de Defesa; Política Externa; Cooperação; Governos Lula da Silva.

ABSTRACT

The present dissertation focuses on international cooperation in the area of defense developed by Brazil in its strategic environment. The research proposes to critically analyze the diverse governmental actions in that segment of international cooperation, seeking conclusions that establish parallels with the country's interests, especially those established in the Federal Constitution of 1988, National Defense Policy, National Defense Strategy and the National Defense White Paper. The temporal cut of the research covers the period of the two presidential mandates of Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010). The temporal choice is justified by the need to evaluate a period in which the Brazilian State adopted a discourse in which the concept of "grand strategy" was recurrently present in the speeches of some of the highest governmental authorities, covering topics such as Defense and Diplomacy as leading figures in this endeavor. This theme, as a whole, fits into the context of Brazil's emergence on the international stage, when the country awakened the attention of much of the world as a nation on the rise. The image transmitted to the international community was that of a Brazil economically strengthened and, at the same time, honored by the maintenance of a political discourse aimed at peace and development, to be achieved by reducing the differences between the richer nations and the poorest, the promotion of respect for equality among peoples and the effective democratization of the international system. The first objective was to examine, empirically, how the issue of defense cooperation was addressed during the period considered, and thus to verify the hypothesis that this activity, as an instrument of Brazilian foreign policy, contributed to the international projection of the Brazil, consistent with the country's stature and in line with official diplomatic discourse. At the time, Brazil disseminated to the world, through its defense policy, its vocation for dialogue and cooperation, in the search for an affirmative insertion at the international level. It is considered, in this work, that in the period of the governments of Lula da Silva there were advances in the valorization of the articulation between its diplomacy and the military aspect of the State, considered primordial tools for its international insertion.

Keywords: Brasil; Defense Policy; Foreign Policy; Cooperation; Lula da Silva administration.

LISTA DE ABREVIATURAS

ABC – Agência Brasileira de Cooperação
ALBA – Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América
ALCA – Aliança de Livre-Comércio das Américas
CAN – Comunidade Andina das Nações
CASA – Comunidade Sul-Americana de Nações
CDS – Conselho de Defesa Sul-Americano
CEED – Centro de Estudos Estratégicos de Defesa
CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e Caribe
CF – Constituição Federal
CID – Colégio Interamericano de Defesa
CMDA – Conselho de Ministros de Defesa das Américas
CMID – Comissão Mista de Indústria de Defesa
CPLP – Comunidade do Países de Língua Portuguesa
CREDN – Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional
CRS – Complexo Regional de Segurança
CS – Conselho de Segurança
CTPD – Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento
EMCFA – Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas
END – Estratégia Nacional de Defesa
ESG – Escola Superior de Guerra
ESUDE – Escola Sul-Americana de Defesa
EUA – Estados Unidos da América
FA – Forças Armadas
FAB – Força Aérea Brasileira
FARC – Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia
FGV – Fundação Getúlio Vargas
FHC – Fernando Henrique Cardoso
FIESP – Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
FMI – Fundo Monetário Internacional
FUNAG – Fundação Alexandre de Gusmão
GATT – Acordo Geral de Tarifas de Comércio

IBAS –	Diálogo Índia Brasil África do Sul
IPRI –	Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais
IIRSA –	Iniciativa para Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana
JID –	Junta Interamericana de Defesa
LBDN –	Livro Branco de Defesa Nacional
LC –	Lei Complementar
MCTI –	Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação
MD –	Ministério da Defesa
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
MOG –	Ministério do Orçamento e Gestão
MP –	Ministério do Planejamento
MINUSTAH	Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti
MRE –	Ministério das Relações Exteriores
ODM –	Objetivos de Desenvolvimento do Milênio
OEA –	Organização dos Estados Americanos
OMC –	Organização Mundial do Comércio
ONU –	Organização das Nações Unidas
OTCA –	Organização do Tratado de Cooperação Amazônica
PA –	Plano de Ação
PABA –	Plano de Ação de Buenos Aires
PEB –	Política Externa Brasileira
PEI –	Política Externa Independente
PND –	Política Nacional de Defesa
PNID –	Política Nacional de Indústria de Defesa
PT –	Partido dos Trabalhadores
RI –	Relações Internacionais
SAE –	Secretaria de Assuntos Estratégicos
SEPRODE –	Secretaria de Produtos de Defesa
SPEM –	Sistemática de Planejamento Estratégico Militar
TCRS –	Teoria dos Complexos Regionais de Segurança
TIAR –	Tratado Interamericano de Assistência Recíproca
TNP –	Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares
UE –	União Europeia

UNASUL – União das Nações Sul-Americanas

URSS – União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

ZEE – Zona Econômica Exclusiva

ZOPACAS – Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul

LISTA DE ILUSTRAÇÕES E TABELAS

Figura 01–	Entorno geopolítico estratégico brasileiro.....	87
Tabela 01 –	Acordos bilaterais na área de Defesa: 2003-2014.....	91
Tabela 02 –	Participação do Brasil nos Planos de Ação do CDS.....	105
Figura 02 –	Amazônia Azul.....	111

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO.....	11
1	**COOPERAÇÃO INTERNACIONAL EM DEFESA: PERSPECTIVAS TEÓRICAS.....**	20
1.1	**A cooperação e as relações internacionais contemporâneas: um breve histórico.....**	23
1.2	**Visões teóricas para a cooperação internacional.....**	27
1.3	**Segurança e defesa: pressupostos teóricos e conceituais.....**	31
1.4	**A diplomacia e a cooperação na área de defesa.....**	41
2	**COOPERAÇÃO INTERNACIONAL EM DEFESA NO ENTORNO ESTRATÉGICO BRASILEIRO: PROCESSOS E ATORES.....**	46
2.1	**Política externa e política de defesa nos governos que antecederam Lula da Silva: uma síntese.....**	50
2.2	**Política externa e política de defesa nos governos de Lula da Silva.....**	59
2.3	**Segurança e defesa no entorno estratégico brasileiro: espaço para cooperação.....**	78
3	**A ESTRATÉGIA BRASILEIRA PARA A COOPERAÇÃO EM DEFESA.....**	88
3.1	**A cooperação em defesa na agenda da política externa brasileira: o papel da ABC.....**	89
3.2	**A cooperação de defesa na América do Sul: a MINUSTAH, o CDS e o sonho da comunidade de segurança sul-americana.....**	94
3.3	**A cooperação de defesa na África: a importância do espaço atlântico**	106
	CONCLUSÃO.....	117
	BIBLIOGRAFIA.....	122

INTRODUÇÃO

Ciência da paz e da guerra, o conhecimento das relações internacionais pode servir como base para a diplomacia e para a estratégia – os dois métodos, complementares e opostos, com que os Estados se inter-relacionam (ARON, 2002, p. 53). O trecho é parte da clássica obra de Raymond Aron, intitulada "Paz e Guerra Entre as Nações"[1], onde o autor apresenta, no seu entender (e no de muitos outros), os principais interlocutores da expressão do Estado no campo internacional: o soldado e o diplomata. Aron, assim como os autores da corrente realista das Relações Internacionais (RI), atribui ao Estado[2] o centralismo das interlocuções no campo internacional, cujas manifestações oficiais mais tradicionais são traduzidas pelas figuras do soldado e do diplomata, numa alusão às duas vozes externas de um Estado, instrumentos complementares para transmitir a mesma mensagem (LIMA, 2015).

A importância auferida – ou o peso conferido – aos instrumentos disponíveis para a condução da política exterior de um Estado vai variar, basicamente, em dois pontos principais: em sua posição no sistema internacional, que pode se alterar ao longo do tempo e a cada momento histórico; em seus interesses, prioridades e, sobretudo, excedentes de poder disponíveis.

Tomando por base uma tradição histórica e cultural, o Brasil privilegia o consenso, a promoção da harmonia, a solução pacífica de controvérsias e o juridicismo. O Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN)[3] divulga que "no que se refere ao cenário internacional, a vertente preventiva da Defesa Nacional reside na valorização da ação diplomática como instrumento primeiro de solução de conflitos". A precedência, via de regra, é dos meios diplomáticos.

De acordo com Raphael Camargo Lima (2015), ainda que a correlação entre as vertentes diplomática e militar possa parecer lógica, a coerência entre suas atividades não tem

---

[1] *Paz e guerra entre as nações* tornou-se uma obra de referência no estudo das relações internacionais, embora tenha sido considerada, desde o seu lançamento, obra densa e difícil, principalmente entre aqueles que detêm a hegemonia na área: os estadunidenses. A obra divide-se em quatro partes: "teoria"; "sociologia"; "história" e "praxeologia"(MEI, 2013, p. 61).

[2] "Não importa muito saber onde começam e onde terminam as relações internacionais; em que momento as relações interindividuais deixam de ser 'relações internacionais'. O importante é determinar o centro de interesse, a significação própria do fenômeno ou dos comportamentos que constituem o núcleo deste domínio específico. Ora, não há dúvida de que o centro das relações internacionais está situado no que chamamos de relações interestatais, as que engajam as unidades políticas" (ARON, 2002, p. 52).

[3] A publicação do Livro Branco Nacional de Defesa foi uma das maiores inovações legais no âmbito da defesa. Diferentemente dos países vizinhos como Argentina, Bolívia, Chile, Colômbia, Peru, Paraguai e Uruguai, o Brasil não possuía um Livro Branco. Nesse sentido, o documento satisfaz a demanda internacional de esclarecer quais são as capacidades e intenções do país dentro de um sistema internacional anárquico no qual podem emergir conflitos a qualquer momento (VAZ; CORTINHAS, 2013, p. 32).

sido automática ao longo da história brasileira. Contemporaneamente, para muitos, pensar política externa e defesa de forma conjunta pode causar até certo estranhamento, dada a condição pacífica das relações exteriores brasileiras. Porém, nem sempre a articulação entre as faces diplomáticas e militares brasileiras causou estranheza. O Barão do Rio Branco, patrono da diplomacia, demonstrou, com particular habilidade política[4], a aplicação da máxima de Aron (LIMA, 2015). Na visão do Barão, o diplomata e o soldado são "sócios que se prestam mútuo auxílio. Um expõe o direito e argumenta com ele em prol da comunidade. O outro bate-se para vingar o direito agredido, respondendo à violência com violência".

Ainda sob um prisma histórico, é lícito afirmar que as relações internacionais do Brasil se pautaram, prioritariamente, pela postura da busca pela autonomia na condução da sua política exterior e da sua diplomacia[5], não obstante ter o País convivido com períodos de maior ou menor subordinação aos interesses das grandes potências, em especial quando do processo de reconhecimento da sua independência, ainda no século XIX. A memória histórica nacional indica a necessidade de articulação entre as políticas externa e de defesa, tendo havido momentos, como o da gestão do Barão do Rio Branco à frente da chancelaria, em que ambas estiveram próximas, assim como mais afastadas, como nos dois governos de Fernando Henrique Cardoso (OKADO, 2012).

De forma coerente, a política exterior do Brasil vem agregando à sua diplomacia, sob um caráter evolutivo, valores e princípios que corroboram para a consolidação de padrões de conduta duradouros, moldando a conduta dos diversos governos e gerando relativa previsibilidade à sua ação externa. Assim, os aludidos padrões de conduta contribuem para fazer da política exterior uma política de Estado, imprimindo-lhe lógica de racionalidade e dando prevalência à continuidade sobre a mudança, consubstanciados em componentes do que pode ser chamado de acumulado histórico da diplomacia brasileira[6] (CERVO, 2008).

---

[4] Em 1902, durante as negociações com a Bolívia sobre o contencioso do território do Acre, o governo brasileiro, por sugestão do chanceler, reforçou militarmente as fronteiras para respaldar a atividade diplomática. Rio Branco também teve um papel importante nas conversações com o Legislativo e nas negociações junto ao presidente Prudente de Moraes para a revitalização da Marinha brasileira no início do século XX (LIMA, 2015). Sobre a revitalização da Marinha, ver Alsina Júnior (2014).

[5] O LBDN (p. 15) reafirma essa assertiva: "Nos últimos anos, a política externa brasileira projetou valores e interesses na moldagem da governança global. O Brasil tem desenvolvido sua própria agenda externa com maior autonomia para definir as prioridades para seu progresso como nação" (BRASIL, 2012).

[6] Cervo (2008, pp. 27-30) enumera os componentes principais do acumulado histórico da diplomacia brasileira da seguinte forma: "i) autodeterminação, não-intervenção e solução pacífica de controvérsias; ii) juridicismo; iii) multilateralismo normativo; iv) ação externa cooperativa e não-confrontacionista; v) parcerias estratégicas; vi) realismo e pragmatismo; vii) cordialidade oficial no trato com os vizinhos; viii) desenvolvimento como vetor; e ix) independência de inserção internacional".

Dessa forma, pode-se inferir que o Brasil é detentor de uma vocação que o impele a perseguir seu próprio modelo de inserção internacional, consequência de uma visão própria de mundo. Não seria exagero alegar a prevalência de um caráter nacional sobre os diversificados condicionantes externos, não sob forma de domínio, mas como fator de equilíbrio a favor dos interesses nacionais. Para um país que, historicamente, não é detentor de excedentes significativos de poder, tal característica não deve ser encarada como algo desprezível.

Países como o Brasil são normalmente enquadrados por uma pluralidade de conceitos, tais como *potência média, potência emergente, potência regional, país intermediário* e, mais recentemente, *potência média emergente*. No plano sistêmico, o Brasil se encontraria numa condição de "país intermediário", pois se, de uma forma, não figura ao lado de pequenas potências com pouco poder e influência sobre os assuntos internacionais, tampouco possui lugar ao lado de grandes potências, responsáveis pela gerência, em última instância, da política mundial (TEIXEIRA JUNIOR, 2013, p. 52).

Como expresso na Constituição Federal (CF/88), em seu artigo 4º[7], as relações internacionais são regidas por um conjunto de princípios que estabelecem as condutas e posturas do País no campo internacional. Coerentemente, a Política Nacional de Defesa (PND) replica, no corpo do seu texto, princípios como a solução pacífica das controvérsias, a promoção da paz e da segurança internacionais, o multilateralismo e a integração sul-americana, assim como a projeção do País no concerto das nações e a ampliação de sua inserção em processos decisórios internacionais, explicitando a necessidade de um permanente esforço de articulação diplomático-militar. Da mesma forma, o LBDN ressalta a postura do Brasil perante seu relacionamento com os outros países[8].

Nesse contexto, o Brasil vê em sua política de defesa e em sua vocação para o diálogo os elementos essenciais para uma inserção afirmativa e cooperativa no plano internacional. É possível inferir que, conforme explicitado por meio de sua política pública declaratória de defesa, valoriza a articulação entre a sua diplomacia e a vertente militar do Estado,

---

[7] Art. 4º A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios: "I - independência nacional; II - prevalência dos direitos humanos; III - autodeterminação dos povos; IV - não-intervenção; V - igualdade entre os Estados; VI - defesa da paz; VII - solução pacífica dos conflitos; VIII - repúdio ao terrorismo e ao racismo; IX - cooperação entre os povos para o progresso da humanidade; X - concessão de asilo político. Parágrafo único. A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações".

[8] LBDN (p. 16): "Na esfera internacional, o Brasil atua conforme os princípios elencados no art. 4º da Constituição Federal: independência nacional, prevalência dos direitos humanos, autodeterminação dos povos, não intervenção, igualdade entre os Estados, defesa da paz, solução pacífica dos conflitos, repúdio ao terrorismo e ao racismo, cooperação entre os povos para o progresso da humanidade e concessão de asilo político" (BRASIL, 2012).

consubstanciadas como as ferramentas primordiais para a sua inserção internacional. É o que o País declara para o mundo.

O presente trabalho, enquadrado na área de concentração de Política Internacional Comparada, tem como tema a cooperação internacional na área de defesa desenvolvida pelo Brasil no seu entorno estratégico. Propõe-se a analisar, de forma crítica, as diversificadas ações governamentais nesse segmento da cooperação internacional, buscando conclusões que estabeleçam paralelos com os interesses do País, especialmente quanto àqueles estabelecidos na CF/88, na PND, na Estratégia Nacional de Defesa (END) e no LBDN.O recorte temporal da pesquisa abrange o período dos dois mandatos presidenciais de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010).

A escolha temporal se justifica pela necessidade de se avaliar um período no qual o Estado brasileiro valorizou o conceito de grande estratégia, presente, de forma recorrente, nos discursos de algumas das mais altas autoridades governamentais brasileiras, os quais destacavam a Defesa como vetor nessa empreitada. Ademais, o reconhecido vigor da política externa brasileira (PEB) no período incita o aprofundamento de uma das questões centrais deste trabalho: averiguar como a articulação diplomático-militar contribuiu para a inserção internacional do Brasil, especificamente no que tange à cooperação em defesa no seu entorno estratégico.

Utilizando-se dos instrumentos disponíveis para a execução de sua política externa, o Brasil tem buscado manter bons relacionamentos com todos os demais países. Para além da defesa dos seus interesses, consagra-se pelo discurso da construção de uma ordem global mais próspera e pacífica, além de mais justa e inclusiva. Uma atuação internacional mais dinâmica caracterizou o perfil da PEB ao longo dos governos de Lula da Silva.

Mainstream da conjuntura do pós-Guerra Fria, a importância do multilateralismo na nova ordem mundial favoreceu os Estados que balizavam sua ação diplomática pelos princípios da não-intervenção, da solução pacífica dos conflitos e da rígida observação das normas do direito internacional. A chamada "nova ordem" tendia (ou tende) a encarar esses princípios como legitimadores de poder, o que contribui para ressaltar a tradicional capacidade de articulação de consensos da diplomacia nacional nos fóruns multilaterais.

Desde antes do período considerado nesta pesquisa, o Brasil vem buscando se tornar, efetivamente, um ator reconhecido e de importância significativa na política internacional[9], ao

[9] Política internacional é a luta pelo poder no sistema internacional. Segundo MORGENTHAU (2003, p. 50) "nem toda ação que um país desenvolva com respeito a um outro será de natureza política" e "nem todas as nações estão, o tempo todo, em maior ou menor grau, engajadas em atividades de política internacional".

seguir uma constante tradição multilateralista em sua política externa, o que pode ser comprovada desde outros tempos, como por ocasião da criação da Liga das Nações (28 de abril de 1919).

Há décadas, o multilateralismo integra a PEB como uma de suas linhas prioritárias de ação, como, por exemplo, a vertente econômica, no seio do sistema Bretton Woods e de sua evolução, no caráter político, no seio da ONU, como, ainda, em menor escala, no meio regional, no seio do sistema interamericano (CERVO, 2008). O LBDN faz referência ao favorável posicionamento brasileiro frente ao multilateralismo na condução das suas relações internacionais, ressaltando o papel da defesa neste processo:

> A consolidação de estruturas de governança multilateral representativas da nova distribuição de poder mundial é um interesse do País, que exige coordenação estreita entre as políticas externa e de defesa, na medida em que esta oferece àquela salvaguardas, apoio e logística, imprescindíveis para a atuação do Brasil no cenário internacional (BRASIL, 2012).

No período dos governos de Lula da Silva, o Brasil apostou, ainda mais, na potencialização de sua inserção internacional por meio de uma participação efetiva em organizações multilaterais, com destaque para as de caráter regional. A maioria dos movimentos que conduziram à dinamização da agenda internacional se baseou na premissa da importância do multilateralismo como instrumento peculiar de inserção internacional do Brasil, na qual os fóruns multilaterais se configuram como espaços diplomáticos privilegiados para países com *déficit* de poder[10] articularem a defesa de seus interesses.

No decorrer dos mandatos de Lula da Silva, o Brasil buscou incrementar diversos acordos de cooperação com um número relevante de países, com o objetivo de diversificar seus parceiros e, por conseguinte, intensificar e ampliar sua presença no mundo. Tal postura estratégica visou a projetar a imagem do País, na busca de torná-lo, efetivamente, em um *global player* do século XXI. No rol de atividades que envolveram os supracitados acordos internacionais incluiu-se a defesa. Se, nos governos de Cardoso[11], o Brasil logrou a inserção no novo sistema internacional da globalização, na era Lula da Silva a busca da multipolaridade seria realizada pelo maior ativismo global na reforma das instituições internacionais e na aproximação mais intensa com os países emergentes e em desenvolvimento.

---

[10] Expressão frequentemente utilizada nas análises do sistema internacional para designar Estados que carecem, particularmente, de algumas capacidades nacionais expressivas.

[11] O governo de Fernando Henrique Cardoso teve início em janeiro de 1995 com término em 1998, para, mais uma vez, assumir em 1999 e finalizar em janeiro de 2003, num total de 8 anos.

A cooperação Sul-Sul, termo empregado para se referir a um amplo conjunto de fenômenos relativos às relações entre países em desenvolvimento, tornou-se mais relevante para o Brasil do período de Lula da Silva. Na visão da diplomacia brasileira, a cooperação não deveria reproduzir os mecanismos da antiga assistência técnica Norte-Sul. Em vez disso, as maiores vantagens comparativas da cooperação horizontal residiriam nos esforços conjuntos para a resolução de problemas comuns por parte dos países em desenvolvimento.

Desse ponto de vista, a cooperação internacional ganhou destaque não apenas nas áreas costumeiras como as da saúde, agricultura ou educação, mas representou também ferramenta útil para fortalecer os anseios desenvolvimentistas em outras searas, tais como ciência, tecnologia, segurança e defesa. A possibilidade de promoção de uma base industrial de defesa regional na América do Sul, de caráter complementar no que tange à sua cadeia de valor, é um exemplo, dentre outros, do que o Brasil visualizava como positivo o investimento no fortalecimento da chamada cooperação Sul-Sul nos governos Lula da Silva.

Do exposto, o contexto no qual o tema da *cooperação internacional na área de defesa desenvolvida pelo Brasil no seu entorno estratégico* está inserido é o da emergência do Brasil no cenário internacional, no período compreendido entre 2003-2010, quando despertava a atenção de boa parte do mundo como um país em franca ascensão. A imagem transmitida ao mundo era a de um Brasil economicamente fortalecido, muito em razão do virtuoso ciclo de valorização das *commodities*. Politicamente, mantinha um discurso voltado para a paz e para o desenvolvimento, que seriam alcançados por intermédio da redução das diferenças entre as nações mais ricas e as mais pobres, da promoção do respeito à igualdade entre os povos e da democratização efetiva do sistema internacional.

Dessa forma, na busca de coerência entre a retórica do discurso político e as ações reais decorrentes das relações internacionais contemporâneas, o Brasil esboçou consolidar a ideia, no período dos mandatos de Lula da Silva, de que era dotado de uma grande estratégia[12], baseada no multilateralismo e na cooperação. Assim, a celebração de acordos internacionais na área da defesa foi considerada valioso instrumento para a consecução da chamada grande estratégia brasileira, na busca de um alinhamento dos recursos internos de poder aos interesses e prioridades no cenário internacional.

[12] Liddel Hart, historiador, militar e teórico inglês, conceituou o papel da grande estratégia como o de coordenar e direcionar os recursos de uma nação para atingir seus objetivos políticos. A grande estratégia trabalha, também, com a distribuição de recursos e poderes do aparato estatal, olhando além da guerra e da paz que a segue. A grande estratégia deve não só combinar os mais variados instrumentos disponíveis pelo estado da melhor forma possível, mas também regulá-los para buscar a manutenção da paz (HART, 1967). Dessa forma, pensar uma estratégia não passa tão-somente pelos fins bélicos, mas também por outros fins, tais como a diplomacia.

Este trabalho de pesquisa se propõe a responder ao seguinte questionamento central: *a cooperação em defesa, enquanto elemento novo no repertório das ações externas do Estado brasileiro se articulou, funcionalmente, e foi integrada à agenda da política externa brasileira no Governo Lula da Silva, de modo particular no tocante aos países que integram o entorno estratégico brasileiro?* Numa segunda etapa, visando a auxiliar a tentativa de compreender a complexidade do tema, bem como dimensionar, adequadamente, o objeto de estudo, foram propostas as seguintes perguntas-auxiliares: no espectro da América do Sul, teria a cooperação em defesa contribuído para a potencialização de um eventual processo de integração regional? Teria havido, no período considerado, efetivo alinhamento da PND com a PEB? Teria o governo de Lula da Silva esboçado, de fato, uma grande estratégia brasileira envolvendo a defesa e a diplomacia?

Os objetivos–gerais e específicos–da pesquisa foram estruturados da seguinte forma:

a. Objetivo geral:

Analisar as condicionantes que fundamentaram o estabelecimento de acordos de cooperação na área de defesa entre o Brasil e o conjunto de países elencados como de interesse no seu entorno estratégico, ao longo dos mandatos presidenciais de Lula da Silva (2003-2010) e suas relações com as orientações da Política Externa neste período.

b. Objetivos específicos:

1) Examinar os principais interesses do Brasil na celebração dos acordos de cooperação internacional na área de defesa;

2) identificar os objetos mais recorrentes dos acordos de cooperação celebrados entre o Brasil e os países de interesse em seu entorno estratégico;

3) identificar o perfil político-econômico dos países com os quais o Brasil estabeleceu acordos de cooperação na área de defesa no seu entorno estratégico;

4) examinar as condicionantes que contribuíram para a propagação do conceito de grande estratégia brasileira por parte de lideranças políticas dos governos Lula da Silva;

5) examinar os mecanismos estabelecidos para materializar a conexão entre as burocracias do MD e do MRE no que tange à celebração dos acordos de cooperação entre o Brasil e os países de interesse em seu entorno estratégico; e

6) descrever os principais instrumentos da diplomacia de defesa brasileira para a consecução dos objetivos propostos pela PEB e pela PND, referente à cooperação internacional em defesa.

A hipótese utilizada é de que, no período de 2003-2010, a cooperação internacional na área de defesa no entorno estratégico brasileiro contribuiu para incrementar a articulação entre

a política de defesa e a PEB, tendo-se feito presente na agenda externa do País e funcionado como eficiente instrumento da PEB, contribuindo para a inserção internacional do Brasil. Não obstante as dificuldades apresentadas para o atingimento desejável de resultados pragmáticos mais consistentes, espera-se demonstrar que o alcance político da mencionada atividade obteve efetividade satisfatória e serve de base para identificar a existência de um sentido de direção definido que, em última instância, poderia ter gerado o esboço de uma grande estratégia brasileira.

O conceito aqui utilizado de "grande estratégia" se refere a determinadas ações nas quais a diplomacia e a defesa estariam inseridas e articuladas, com o intuito de atingirem os desígnios delineados pelo Estado. O termo aborda, portanto, a definição de um objetivo político e o uso conjunto – tanto do poder militar quanto de outros recursos de determinada unidade – para atingi-lo.

A realização deste trabalho visa a contribuir com o conhecimento acadêmico acerca de cooperação internacional na área de defesa, assunto ainda pouco explorado em trabalhos de pós-graduação. Ademais, a escolha do tema também se justifica pela intenção de contextualizar a interconexão entre a PND e a PEB – especificamente sob a ótica da cooperação internacional em defesa –, destacando os avanços e os resilientes óbices para que ambas as políticas possam alcançar um estágio mais desejável de integração. Desde já, cabe ressaltar que a primeira é um documento formal, ostensivo, publicado e difundido para a sociedade brasileira e para todo o mundo, sendo que a PEB não está formalizada como um documento publicado, o que a torna um objeto de estudo mais complexo e subjetivo.

A revisão da literatura deteve-se, de forma mais significativa, na cooperação internacional de defesa, abordando alguns conceitos julgados fundamentais ao entendimento da pesquisa. Caracterizaram-se alguns termos importantes, dentre os quais "cooperação militar", "cooperação de defesa", "diplomacia militar" e "diplomacia de defesa". A partir daí, procurou-se identificar a instrumentalidade da política de defesa para a PEB, por meio da análise das respectivas agendas. Para tal, consideraram-se os mais significativos marcadores das citadas agendas, principais ferramentas para a construção da base empírica deste trabalho.

A pesquisa foi baseada em análise bibliográfica e documental, utilizando-se de fontes primárias e secundárias para alcançar os objetivos traçados. Em segunda etapa, foram analisados documentos oficiais do Ministério da Defesa (MD), do Ministério das Relações Exteriores (MRE) e das Forças Armadas do Brasil. Como fontes secundárias, foram consultados autores e pesquisadores acadêmicos que já abordaram as condicionantes principais da cooperação internacional em defesa, da diplomacia de defesa no Brasil, da política nacional

de defesa, da política externa brasileira e do alinhamento entre as burocracias militar e diplomática.

As variáveis foram trabalhadas à luz da coleta de dados realizada, incluindo-se os discursos de autoridades governamentais ligadas ao Poder Executivo, à diplomacia e à defesa, dentre as quais: Presidente da República, Ministro das Relações Exteriores, Ministro da Defesa e Diretor da Agência Brasileira de Cooperação. Nesse aspecto específico, buscou-se o aprofundamento da análise do processo de criação do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), cujo protagonismo brasileiro é uma das mais marcantes características da sua gênese.

O trabalho foi dividido em três capítulos, tendo focalizado o chamado entorno estratégico brasileiro, ambiente onde se desenrolou uma série de atividades de cooperação na área de defesa no período dos dois mandatos de Lula da Silva. Após a apresentação dos aspectos introdutórios, o primeiro capítulo foi destinado ao referencial teórico que fundamenta a pesquisa. O segundo capítulo decifra os principais atores e processos da cooperação internacional de defesa no entorno estratégico brasileiro. O terceiro capítulo aborda as estratégias brasileiras para o desenvolvimento das atividades de cooperação de defesa, seguido de uma conclusão.

1 COOPERAÇÃO INTERNACIONAL EM DEFESA: PERSPECTIVAS TEÓRICAS

Do estudo das RI, é possível destacar dois grupos distintos quanto às linhas de pensamento, com dedicação aos: 1) estudos das relações de poder na arena internacional; 2) aspectos sociológicos, isto é, às relações de todo tipo, de conflito e cooperação, entre grupos sociais determinados. Essas duas "macro-correntes" adotam o "Sistema Internacional" (SI)[13] – e suas regras – como *locus* de suas reflexões.

Segundo Bruno Ayllón (2007, p. 40), o significado etimológico da palavra cooperar é "atuar conjuntamente com outros para conseguir um mesmo fim". No ato de cooperar, desenvolvem-se ações coordenadas para problemas comuns para os quais não existem resposta ou capacidade individual para solucioná-los.

No universo das RI é identificado um conjunto de pensadores que comungam uma forma de redimensionar as relações interestatais, contrapondo-se à dinâmica belicista, intrinsecamente relacionada à formação do Estado Moderno. No *Projeto para a Paz Perpétua*, do Abade de Saint-Pierre (1658-1743), negociador do Tratado de Utrecht (1713), a ideia de uma nova organização política para o Velho Mundo (união pela federalização), com fins de viabilizar a paz e os bons governos, despertou o interesse de poucos, haja vista contrariar os interesses absolutistas da época. Resgatadas por Jean-Jaques Rousseau (1712-1778), tais teorias sofreram críticas, mas foram reforçados os princípios básicos ligados à unificação europeia e ao estabelecimento de um ambiente de paz para a região.

Ainda no século XVIII, coube a Immanuel Kant (1724-1804) imprimir um tratamento mais refinado às ideias de seus antecessores, dedicando uma exposição jurídico-político ao tema da paz[14] e reformulando a lógica religiosa presente nas reflexões do Abade. O diferencial de Kant é que, ao olhar o estado de natureza que impera no plano internacional, ele vislumbra a possibilidade de uma convivência pacífica, mesmo que não haja um Leviatã[15] que governe a todos. A tendência racional é que os Estados se aproximem por interesse, percebendo que a paz é vantajosa e a guerra irracional. O pacto internacional deveria ser feito pelas repúblicas,

[13] Como aponta Maria Esther Barbé Izuel (2003), essa é uma das ferramentas analíticas mais úteis das RI. Conjunto de interações entre os diferentes atores internacionais, que atuam em conjunto, cujos relacionamentos geram uma configuração de poder (estrutura), dentro da qual uma complexa rede de interações (processos) é produzida de acordo com certas regras (BARBÉ IZUEL, 2003, p. 131-133).

[14] Kant foi o primeiro filósofo a dar sustentação ao pensamento que o republicanismo liberal levaria à paz internacional, corroborado por mais dois fatores: o comércio e o direito. A obra mais referenciada sobre o assunto é *A Paz Perpétua* (1795).

[15] Referência à obra de Thomas Hobbes (1588-1679), um clássico do pensamento realista: *O Leviatã* (1651).

formando uma federação de povos livres. Dessa forma, o pacto federativo não seria utópico e, sim, necessário; também não seria um tratado de paz, já que um tratado desse gênero põe fim a uma guerra, ou seja, sobrepunha-se o pensamento de que o pacto federativo poria fim a todos os conflitos, criando a possibilidade da paz permanente (MACIEL, 2009).

Normam Angell (1872-1967), autor de *A Grande Ilusão* (1910), membro do comitê da Liga das Nações e ganhador do Prêmio Nobel da Paz (1933), alegava ser a política belicista uma ilusão, atentando para a fragilidade do equilíbrio das alianças entre as potências daquela época. Para Angell, a paz entre os Estados derivaria da cooperação, o que traria vantagens concretas a todos[16].

Até o prelúdio da Primeira Grande Guerra (1914-1918), os conflitos armados e a política internacional eram vistos como algo restrito aos soldados e aos diplomatas, respectivamente. Até então, o modelo westfaliano de conceber o Estado como único sujeito das relações internacionais, e a sua soberania o mais alto valor a ser defendido, era praticamente incontestável. A própria Primeira Grande Guerra, assim como o advento da Liga das Nações – uma tentativa de implantar nas relações internacionais uma certa estrutura que desestimulasse a guerra –, estimulou o estabelecimento do campo de estudos das relações internacionais. As escolas liberais e realistas surgiram como forma de explicar as guerras interestatais e, por meio de suas teorias, passaram a refletir sobre a realidade internacional.

O período imediatamente posterior ao término da Primeira Grande Guerra foi marcado pela ideia de interdependência entre os Estados, o que exigiria uma forte postura cooperativa entre eles. Tal ideal tornou-se o paradigma predominante na fase inicial da trajetória teórica das relações internacionais, dominada pela corrente liberal. A cooperação mútua daria margem para o surgimento de uma sociedade internacional, com regras comuns de convivência, sob uma lógica supranacional. Caberia à Liga das Nações assumir a responsabilidade por esse processo, evitando, assim, a ocorrência de novas guerras. O projeto veio a falhar, como se sabe.

As principais críticas às ideias centrais da Liga eram promovidas pelos pensadores realistas, céticos quanto à inexistência de um mecanismo que obrigasse os Estados a cumprirem as regras estabelecidas; de fato, confirmou-se o fracasso da instituição. Um dos mais conhecidos críticos, Edward Carr[17] (1892-1982), autor de *Vinte Anos de Crise*, apontou ali uma falta de bom senso sobre a realidade. Para Carr, ao relegarem a importância do poder nas relações

[16] "Qualquer progresso na cooperação humana, que é um sinônimo de civilização, contribuirá para a vitória dos que labutam no campo da harmonia internacional" (ANGELL, 2002, p. 299).

[17] Historiador inglês que ganhou notoriedade ao publicar 14 volumes sobre os primeiros doze anos da União Soviética. Além deste grande trabalho, outros não menos importantes se seguiram e se destacam hoje na História e nos estudos das Ciências Sociais.

internacionais, os chamados liberais estariam cometendo um erro fundamental[18]: a concepção de utopia, que cobriria de névoa a realidade e dificultava uma abordagem objetiva, restrita às possibilidades concretas apresentadas pelo cenário naquele momento de transição para uma nova ordem mundial (BARNABÉ, 2014).

Com a chegada da Segunda Grande Guerra (1939-1945), reafirmou-se a incapacidade de os Estados dialogarem e cooperarem para a construção de um ambiente internacional estável e pacífico. Após um período de imensa destruição, quando mais de 50 milhões de pessoas perderam suas vidas, o balanço geral era desastroso[19]. Os encontros de São Francisco (1945) e Potsdam (1945), precedidos pelo de Yalta (1945), desempenharam a missão de gerenciar a paz[20]. Era necessário o surgimento de uma nova ordem mundial[21]. Ela veio. A Guerra Fria seria o novo ambiente de convivência difícil das duas superpotências no pós-guerra: Estados Unidos da América (EUA) e União das Repúblicas Socialistas Soviética (URSS).

O Brasil, único país sul-americano a integrar, com tropas, as forças que saíram vitoriosas da Segunda Grande Guerra, teria de se posicionar.

A segurança formulou um dilema à política exterior durante a segunda metade do século XX: o de construir ou não meios de potência, ou seja, de defesa e dissuasão (CERVO, 2008, p. 128).

Tais fatos vêm ilustrar a necessidade do entendimento acerca do posicionamento brasileiro perante o sistema internacional no período pós-Guerra. Este capítulo trata de apresentar, sob uma perspectiva histórica e conceitual, algumas abordagens teóricas para explicar a cooperação internacional, assim como para construir uma síntese dos fenômenos a ela vinculados.

---

[18] "Em primeiro lugar, *Vinte Anos de Crise* foi escrito com o propósito deliberado de contra-atacar o defeito, flagrante e perigoso, de todo pensamento, tanto acadêmico quanto popular, sobre política internacional nos países de língua inglesa de 1919 a 1939: o quase total esquecimento do fator poder". Prefácio à segunda edição, de 15 de novembro de 1945 (CARR, 2001, p. xlii)

[19] "O balanço desastroso da guerra, no entanto, gerou desânimo sobre as possibilidades de reconstrução de um sistema internacional sustentado na paz e na cooperação. Cinquenta milhões de pessoas mortas era uma cifra bastante estarrecedora para as consciências europeias. Mais de dez milhões de pessoas que passaram por campos de concentração e extermínio configuravam a tragédia da "era das catástrofes", como definiu o historiador britânico Eric Hobsbawn (SARAIVA, 2008, p. 194).

[20] A paz, entretanto, foi parcial. Seria, aliás, um desafio. O espírito pessimista de Yalta cederia, aos poucos, a mais absoluta desconfiança em relação a qualquer possibilidade de cooperação entre as duas superpotências. Entre 1946 e 1947, engendrou-se a ruptura que separaria o mundo em dois condomínios (SARAIVA, 2008, p. 192).

[21] A ordem que regeria as relações internacionais em substituição ao sistema de hegemonia coletiva dos europeus que vinha desde o século XIX estava em gestação na inteligência política americana durante a Segunda Guerra Mundial. Foi implantada entre 1945 e 1949, caracterizando-se pelos seguintes parâmetros: a) fronteiras ideológicas e zonas de influência; b) liberalismo limitado na zona de influência americana; c) envolvimento dos países nos sistemas regionais de aliança das duas superpotências (CERVO, 2008, p. 128-129).

De forma paralela, pretende abordar os fatos históricos importantes que contribuíram para o delineamento da trajetória do Brasil na construção das suas relações internacionais de caráter cooperativo na área de defesa, em especial no seu entorno estratégico.

1.1 A cooperação e as relações internacionais contemporâneas: um breve histórico

Surgia, da Carta de São Francisco (1945), a Organização das Nações Unidas (ONU), uma coligação ditada pelo ocaso da guerra e que só depois viria a tornar-se uma verdadeira organização para a paz e a cooperação internacionais (SARAIVA, 2008, p. 192). Em seus 19 capítulos e 111 artigos, a Carta tornou-se um dos grandes instrumentos de regulação do novo tempo das relações internacionais, uma vez que firmava o primado do realismo sobre o idealismo que marcara a Sociedade das Nações (SARAIVA, 2008, p. 193).

A Carta da ONU[22] reconhece, no seu artigo 1º, a cooperação técnica internacional como ferramenta para a promoção do desenvolvimento econômico, social, cultural e humanitário, além de convocar o respeito aos direitos humanos como forma de garantir uma convivência pacífica entre todas as populações. Além disso, os artigos 55 e 56 do capítulo IX da Carta estabelecem os princípios gerais da cooperação técnica, solicitando que todos os membros da ONU se comprometessem, entre si, como forma de possibilitar um convívio pacífico mundial (MACIEL, 2009).

Paralelamente ao advento da ONU, EUA e URSS acirravam uma disputa por áreas de influência ao redor do mundo, transbordando tensões para praticamente todas as regiões do Planeta. As superpotências dividiram o mapa terrestre em dois. A Europa, destruída e fragilizada, foi objeto de um ambicioso projeto de recuperação econômica, patrocinado pelos EUA: o Plano Marshall[23], enquadrado em um movimento estratégico mais amplo, cujo objetivo principal era a contensão da expansão dos soviéticos na esfera global: a Doutrina Truman[24].

Na África, os primeiros sinais da Guerra Fria começaram a ser sentidos de forma mais efetiva ao final dos anos 1940. Porém, seria a partir da década seguinte que esse continente

[22] Para a leitura na íntegra, acessar https://nacoesunidas.org/docs/carta_da_onu.pdf.
[23] Idealizado pelo secretário de Estado George Marshall, consubstanciava um conjunto de ações que orientariam a presença norte-americana na reconstrução econômica da Europa Ocidental. Foi apresentado, inicialmente, na aula inaugural da Universidade de Harvard, em 5 de junho de 1947, foi peça-chave na estratégia norte-americana da Guerra Fria (SARAIVA, 2008).
[24] Primeira clara formulação política com caráter universalista dos EUA nos tempos da Guerra Fria. Idealizada pelo presidente norte-americano Harry Truman (1884-1972), caracterizou a dimensão messiânica que os EUA dariam àquele período. Em um discurso dirigido ao Congresso daquele país, Truman insistiu que todas as nações teriam que enfrentar uma escolha fundamental entre duas formas de vida: a primeira, aquela que primava pelas instituições livres e governos representativos; a segunda, a sustentada na vontade da minoria sobre a maioria (SARAIVA, 2008).

seria mais impactado pelas disputas bipolares, em especial no contexto da descolonização, quando alguns países africanos receberam ajuda soviética em seus movimentos de libertação[25]. Houve a multiplicação das representações diplomáticas no continente, de ambas as superpotências. O empenho dos EUA e da URSS em se fazerem presentes e influentes na África era o reflexo de uma disputa mundial por poder.

Na América Latina, os efeitos da Guerra Fria foram sentidos de modo menos intenso e duro do que na Europa. Não havia o drama da reconstrução econômica nem a iminência da influência soviética mais direta, tendo a maioria dos países aderido à ocidentalização de suas políticas exteriores. Ou seja, aceitaram a condição de serem "segurados" pelos EUA, tornando-se um conjunto de nações que conformaram uma área de natural influência norte-americana. Basicamente, não haveria espaços para que a URSS reivindicasse influência.

Nesse contexto, o Brasil, com sua diplomacia impregnada por um sentimento de empoderamento, resultante da participação do País na Segunda Grande Guerra ao lado dos EUA, acreditava que seria consultado sobre as grandes questões internacionais e que sua palavra exerceria capacidade de determinação sobre o traçado da nova ordem mundial do pós-guerra (CERVO, 2008, p.95). Entretanto, em razão de interesses norte-americanos mais imediatos, ligados à questão da necessidade de contenção da expansão soviética em outras partes do mundo, em especial na Europa e na Ásia, a mencionada expectativa acabou se transformando em um erro de cálculo político. Ainda assim, o Brasil alinhou-se aos EUA, consolidando seu apoio ao combate ao comunismo e à implantação de uma ordem econômica liberal.

Não obstante, houve um grande ativismo diplomático por parte do Brasil no sentido de apoiar a criação de um conjunto de organizações internacionais multilaterais, cuja gênese tinha, por princípio, garantir estabilidade e realização de interesses, de forma presumida, de todas as nações. Evitariam, assim, os efeitos nocivos da anarquia sobre o sistema internacional (CERVO, 2008). Nesse contexto, foram lançadas as bases institucionais do sistema de segurança hemisférico, estabelecido em 1942. Nesse ano, na Conferência do Rio de Janeiro, foi criada a Junta Interamericana de Defesa (JID), órgão encarregado de planejar a defesa do "Hemisfério Ocidental" de agressões extra-hemisféricas. Dessa forma, caberia à JID a

[25] Os movimentos nacionalistas e pan-africanistas viveram o ambiente da Guerra Fria de diferentes maneiras. Agrupamentos como o Partido Africanos para a Independência do Senegal, a Juventude do Togo, a União das Populações dos Camarões, o Congresso da Independência de Madagascar, o Movimento Popular para a Libertação de Angola, entre outros, receberam, desde a sua formação nos anos 1950, influência soviética (SARAIVA, 2008).

preparação gradual das repúblicas americanas para a defesa do continente, mediante a realização de estudos e a recomendação de medidas para este fim (PAGLIAI, 2006).

O direcionamento de divisas por parte das organizações multilaterais acabava, em grande parte, atendendo aos interesses dos países desenvolvidos que as controlavam. Assim, sob um contexto estratégico, a cooperação internacional cresceu inserida na lógica do sistema de alianças estabelecida pelas supracitadas superpotências. Ao longo dos anos 1950, a cooperação tornou-se uma ferramenta disseminada, mas ainda prevalecia o conceito de ajuda ou assistência internacional para atenuar as sequelas produzidas pelo subdesenvolvimento (MACIEL, 2009).

Os países latino-americanos foram aumentando o grau de conscientização sobre a necessidade de eliminar (ou ao menos mitigar) os seus problemas estruturais mais significativos, os quais dificultavam ou impediam seu desenvolvimento. Esse era, portanto, o pano de fundo que compunha o ambiente internacional no qual a cooperação e a solidariedade adentraram na agenda dos debates das organizações multilaterais recém-criadas.

A América Latina, baseada nas teorias da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL)[26], exigia melhores condições para o desenvolvimento, vendo a promoção da industrialização como fator-chave. Da mesma forma, os países de economia mais frágil da África, da Ásia e da Europa passaram a exigir a superação de um mundo dividido em zonas de influência, visando à possibilidade de um ambiente mais favorável para a promoção do desenvolvimento.

Agindo positivamente quanto aos anseios dos países menos desenvolvidos, a ONU substituiu o conceito de assistência técnica – utilizado pela Organização[27] – pelo de cooperação técnica, buscando ajustar os preceitos que regiam a atividade para um termo mais equilibrado, transformando-a em ferramenta de ganhos mútuos, por intermédio de uma relação de troca entre partes não necessariamente iguais. Entretanto, no transcorrer da década de 1970, houve acréscimo na dependência econômica entre as regiões do Planeta.

A oferta de crédito para a alavancagem do desenvolvimento (empréstimos), oriunda de organismos multilaterais (FMI, Banco Mundial, etc.), contribuía para a consolidação desse

[26] Estabelecida pela resolução 106 (VI) do Conselho Econômico e Social, de 25 de fevereiro de 1948, ano em que começou a funcionar. Mediante a resolução 1984/67, de 27 de julho de 1984, o Conselho decidiu que a Comissão passaria a se chamar Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe. A CEPAL é uma das cinco comissões regionais das Nações Unidas e sua sede está em Santiago do Chile. Foi fundada para contribuir com o desenvolvimento econômico da América Latina, coordenar as ações encaminhadas à sua promoção e reforçar as relações econômicas dos países entre si e com as outras nações do mundo. Posteriormente, seu trabalho foi ampliado aos países do Caribe e se incorporou o objetivo de promover o desenvolvimento social.

[27] Resolução 1.383, da Assembleia Geral da ONU, de 1959.

quadro, resultando no aumento do endividamento externo. As duas crises do petróleo[28] e as medidas econômicas implementadas pelos Estados Unidos, que colocavam um fim na conversibilidade dólar-ouro de Bretton Woods[29], mostraram a fragilidade na qual esses países estavam imersos (MACIEL, 2009).

O ambiente econômico desfavorável acabou por contribuir para dificultar a viabilização de projetos de cooperação, impulsionando as Nações Unidas a desenvolverem, no decorrer da década de 1970, o conceito de Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento (CTPD), ou "cooperação horizontal", tendo sido concebido o Plano de Ação de Buenos Aires (PABA)[30], plataforma para a fomentação de uma cooperação mais ampla entre os chamados "os países do Sul". Ressalta-se que a CTPD não tinha por objetivo substituir as cooperações bilaterais e multilaterais existentes, mas, sim, acrescer um novo elemento aos processos existentes.

No início da década de 1980, a grave recessão econômica mundial impôs aos países em desenvolvimento limitações severas quanto ao acesso a créditos financeiros e recursos oriundos de ações de cooperação internacional, acentuando as suas dificuldades econômicas. Na América Latina, a crise das dívidas externas, a partir de 1982, acelerou ainda mais o fim de um período no qual havia intensa oferta de recursos por parte de organismos internacionais. Como resultado dessa limitação das relações Norte-Sul, houve o incremento da cooperação Sul-Sul.

Nos anos 1990, diversas conferências da ONU sugeriram transformações nos modos de ajuda aos países mais pobres. Nesse cenário, a cooperação internacional foi influenciada pelas determinações da Conferência de Monterrey (2002) e da Declaração de Paris (2005), ambas objetivando a potencialização da eficácia da ajuda ao crescimento, procurando revisarem os ditames formulados na Declaração do Milênio[31] e expostos nos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), mantendo-os como norteadores da cooperação a nível mundial (MACIEL, 2009).

---

[28] 1973 e 1979.

[29] Os EUA deixaram de fixar o valor de sua moeda em termos de ouro, sistema que vigorou desde os acordos econômicos de Bretton Woods (1944) até 15 de agosto de 1971.

[30] O PABA foi adotado ao longo da Conferência sobre Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento (1978), evento que reuniu 138 países e que visava promover e implementar a cooperação para o desenvolvimento entre países do Sul global.

[31] Em setembro de 2000, 191 nações firmaram um compromisso para combater a extrema pobreza e outros males da sociedade. Esta promessa acabou se concretizando nos 8 Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Ver <http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/library/ods/declaracao-do-milenio.html>.

A esse breve histórico somar-se-á a revisão bibliográfica de algumas das mais significativas visões teóricas acerca do tema cooperação internacional, importantes para a construção de um quadro de referência conceitual deste trabalho de pesquisa.

1.2 Visões teóricas para a cooperação internacional

O conceito de cooperação internacional é recente e embrionário, em particular na área de estudo das relações internacionais. Até meados da década de 1980, a cooperação internacional foi tema marginal nos estudos acadêmicos. Os primeiros esforços teóricos para explicar o fenômeno da cooperação internacional surgiram somente a partir dos anos 1970 e fundamentaram-se, sobretudo, na Teoria da Estabilidade Hegemônica[32].

Autores realistas e neorrealistas permaneceram avaliando, na segunda metade do século XX, as motivações para a cooperação internacional. Para esses autores, o sistema internacional ainda deveria ser analisado por meio da ideia de estado de natureza hobbesiano, no qual a sobrevivência e a segurança estatal determinam as políticas externas e as cooperações. Para Hans Morgenthau, por exemplo, a ajuda externa é determinada pelo interesse do doador, o que implica a leitura de que a política exterior não seria definida pela moralidade e sim pelo interesse nacional.

Uma vez que a amoralidade marcaria a cooperação entre os Estados – estes agem em um mundo em que prevalece o jogo de soma zero, quando para um ganhar o outro tem de perder – a cooperação internacional estaria a serviço da manutenção do poder e crescimento, para os Estados patrocinadores conseguirem influência política, prestígio, vantagens geoestratégicas e intensificação do comércio, de modo a garantirem investimentos e trocas de apoios (por elites corruptas), por exemplo, em organismos internacionais. Dessa forma, as políticas de cooperação seriam inseparáveis das relações de poder, onde não haveria espaço para considerações éticas (AYLLÓN, 2007, p. 42).

Por detrás do discurso liberal de busca pela paz, ou do discurso realista de criação de mais uma ferramenta para a construção de um equilíbrio de poder, a cooperação pode ser

[32] Formulada, no início da década de 1970, por Charles Kindleberger e Robert Gilpin, a tese tinha uma natureza claramente normativa, mas se apoiava numa leitura teórica e comparativa da história do sistema capitalista. Como sintetizou Gilpin: "A experiência histórica sugere que, na ausência de uma potência liberal dominante, a cooperação econômica internacional mostrou-se extremamente difícil de ser alcançada ou mantida" (FIORI, 2005). Em essência, a teoria explicava a ocorrência de cooperação internacional entre estados soberanos num sistema internacional anárquico como resultado da ação de *hegemóns*, países cujo destacado poder militar e econômico possibilitava-lhes garantir, em suas zonas de influência, e por meio do poder, arranjos cooperativos intergovernamentais.

entendida por meio da análise da complexificação do sistema internacional e da reformulação dos modelos de governamentalidade[33].

Sobre a teoria da cooperação, Robert Keohane é tido como uma das principais referências. Na primeira metade dos anos 1980, expôs uma das mais importantes contribuições para as RI, onde apresentava o conjunto de ideias que conformava o institucionalismo liberal. Ademais, a obra *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy* (1984) rompe com a teoria formula por Kindleberger.

Baseado na observação recorrente de sólidos arranjos cooperativos no sistema internacional, sobretudo em termos comerciais e econômicos, como o Acordo Geral de Tarifas de Comércio (GATT) e a União Europeia (UE), Keohane formula nova e influente teoria de cooperação internacional entre nações (*international cooperation among nations*), rompendo com a tradicional Teoria da Estabilidade Hegemônica. Em sua obra, o autor permite-se questionar que fator permitiria manter arranjos cooperativos em um mundo pós-hegemonia: "A cooperação não hegemônica é possível e facilitada por regimes internacionais" (KEOHANE, 1984, p. 50, apud IPEA, 2010). Do ponto de vista político, a existência de um *hegemon* pode facilitar a cooperação, mas essa condição, por si só, não se basta, não sendo, portanto, nem necessária nem suficiente para que a cooperação ocorra. Dessa forma, Keohane introduziu um novo argumento às discussões sobre estabilidade hegemônica (JATOBÁ, 2013).

Advém da obra de Keohane a definição de cooperação internacional amplamente consensual na academia (MILNER, 1992; 1997; O'NEILL, BALSIGER, VANDEVEER, 2004), entendida como "o ajuste de comportamentos de atores às preferências reais ou antecipadas de outros atores, por meio de um processo de coordenação política" (KEOHANE, 1984, pp. 51-52, *apud* IPEA, 2010). O termo é frequentemente associado à harmonia e à discórdia. Quando há prevalência da harmonia, a política dos atores, automaticamente, facilita o alcance de outras metas. Por outro lado, quando a discórdia predomina, não há condições de outras metas serem alcançadas e não se efetuam ajustes que poderão torná-los mais compatíveis (KEOHANE, 1984).

No plano conceitual, Keohane diferencia a harmonia de interesses da cooperação internacional: enquanto a primeira é fruto de uma situação coletiva de interesses políticos comuns, sem necessitar de ajustes ou adequações de preferências, a segunda é definida como um processo de intensa negociação política. A cooperação intergovernamental ocorre, portanto,

[33] É um conceito inventado pelo filósofo Michel Foucault (1926-1984) para analisar, genealogicamente, como ocorreram os processos históricos que transformaram a questão política da soberania real em governo estatal na modernidade.

quando as políticas dos demais atores, concebidas como ajustes necessários à redução dos impactos negativos, poderiam ocorrer na ausência de coordenação de posicionamentos.

A teoria institucionalista nasce influenciada pelos debates gerados por Kenneth Waltz, no livro *Theory of International Politics* (1979), e pela crescente discussão em torno dos regimes internacionais[34], cujo objetivo é identificar as condições para a existência de cooperação na anarquia internacional, por meio de padrões de cooperação ou de discórdia, na economia mundial. O autor sustenta que a cooperação é possível nesse ambiente, mesmo entre atores racionais e egoístas, embora com limitações e constrangimentos causados pela soberania e pela desconfiança. Em razão da existência de instituições internacionais, os Estados podem modificar seus comportamentos e, por consequência, viabilizar e facilitar a ocorrência da cooperação. Por conseguinte, é possível afirmar que a principal meta a ser obtida em um regime internacional é a cooperação.

Para Hasenclever, Mayer e Rittberger[35] os regimes são instituições de caráter não hierárquico em torno das quais as expectativas dos atores convergem; são deliberadamente construídos pelos atores com o propósito de mitigarem o caráter de autoajuda das relações internacionais, ao demonstrar aos Estados a possibilidade de obterem ganhos conjuntos por meio da cooperação. Para os autores, as teorias de regimes podem estar baseadas sob três perspectivas: no poder, no interesse e no conhecimento ou comportamento. Tais perspectivas originam três escolas de pensamento: a realista, a neoliberal e a cognitiva, cuja maior diferença é o grau de institucionalismo que elas tendem a considerar, ou seja, a visão do quanto as instituições são importantes para a formação dos regimes (TORQUATO; SILVA FILHO, 2010).

Primordial para o sucesso do comportamento cooperativo é a crença da reciprocidade da cooperação. Na sua ausência, nenhum participante tende a se comportar da forma pretendida. Assim, a questão central é a do grau em que as recompensas mútuas, que resultam da cooperação, podem superar a concepção de interesse baseada na ação unilateral e na competição.

Ademais, cooperação não garante que o conflito esteja ausente da relação, podendo ser consequência – ou ter sido gerada – em razão da existência dele, bem como ter sido parte do esforço para evitar a ocorrência futura de outros novos. O conceito de regime internacional

---

[34] Conjunto de princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisões em torno dos quais convergem as expectativas dos atores em uma área específica das relações internacionais (KRASNER, 1983).

[35] *Theories of International Regimes*, 1997. Ver em <http://graduateinstitute.ch/webdav/site/political_science/users/elena.gadjanova/public/Theories%20of%20international%20regimes0001.pdf>.

realça a capacidade para descrever e considerar padrões de cooperação e compreender a base em que a discórdia se assenta. Esta análise leva Keohane a encarar os regimes internacionais como reflexos dos padrões de cooperação e discórdia verificados ao longo de um período de tempo (DOUGHERTY; PFALTZGRAFF, 2003; KEOHANE, 1988).

A escola realista observa o modo como os Estados usam suas capacidades de poder em situações que requerem coordenação para influenciar a natureza dos regimes e o modo pelos quais os custos e benefícios advindos da formação dos regimes são divididos. Nessa lógica, os Estados aceitam os regimes porque eles estão operando em uma situação de coordenação, e uma falha nessa coordenação pode levá-los a uma situação menos vantajosa. Modificações só ocorrem, portanto, quando o comportamento e os resultados alcançados por seus membros tornam-se inconsistentes com as normas, princípios e regras estabelecidas pelos mesmos, abrindo caminho para alterações nas regras e procedimentos ou nas normas e princípios (TORQUATO; SILVA FILHO, 2010).

Segundo os realistas, a distribuição de poder entre os atores afeta sobremaneira o formato para a emergência e persistência de regimes efetivos, bem como sua natureza resultante, especialmente quando se trata da distribuição dos benefícios da cooperação.

Os neoliberais, por sua vez, enfatizam o papel dos regimes internacionais em ajudar os Estados a realizarem interesses comuns, de forma que funcionem como via para facilitar a cooperação internacional. Para eles, as instituições permitem que os atores racionais contribuam uns com os outros, pois os regimes aumentam a transparência das relações entre os variados agentes internacionais, permitindo que se reduza tanto a incerteza nessa interação como o medo de trapaça e a possibilidade de exploração dos demais participantes (HASENCLEVER; MAYER; RITTBERGER *apud* TORQUATO; SILVA FILHO, 2013, p. 14).

À medida que os Estados foram identificando a necessidade de aperfeiçoar o nível de interlocução sobre uma variedade de assuntos diversos, optaram pela institucionalização das relações multilaterais. *Pari passu*, foram aumentando seu grau de aceitação das regras, o reconhecimento do outro e a convivência entre diferentes tipos de Estados. Essa "democratização" do espaço internacional, portanto, foi sendo criada a partir da definição de um novo *lócus* de poder e influência (ARRAES; GHERE, 2013).

Molduras permanentes de consulta e de decisão, as organizações internacionais podem perecer diante de crises graves. O caso mais emblemático foi o da Liga das Nações, que acabou sucumbindo frente à não adesão de grandes nações – em especial, dos EUA – e pela incapacidade de gerenciar a ordem internacional em face da manutenção da ocorrência de conflitos e disputas interestatais.

Toda organização internacional está alicerçada sob três pilares fundamentais: missão, objetivos e estrutura. A missão é explicitada no tratado constitutivo da organização; os objetivos balizam o conjunto de ações que identificará a atuação da organização, especificando o que foi, genericamente, apresentado na missão; a estrutura diz respeito à sede onde é abrigada o corpo burocrático da organização. Vale ressaltar que as organizações internacionais assumem diferentes papéis, dependendo da perspectiva teórica adotada. Para os realistas, personificam a visão dos mais fortes em momentos posteriores a crises e conflitos. Podem ser definidas como uma coleção passiva de regras e estruturas por meio das quais outros Estados agem. Sob essa ótica, funcionam como um instrumento político das grandes potências.

Para os idealistas, as organizações são instrumentos fundamentais para a paz, conformadoras de um "governo mundial" e, por conseguinte, mitigadoras da anarquia presente no ambiente internacional e potencializadoras da cooperação e da coordenação de políticas nas relações internacionais. Para os construtivistas, são ativos participantes da política mundial, interferindo na sua dinâmica, ao agirem em face do gerenciamento dos problemas já existentes e ao definirem novas categorias destes, visando soluções à sua gestão. Criam normas, interesses, agentes e tarefas sociais, constituindo-se em agentes da mudança global (ARRAES; GHERE, 2013, p. 69-70).

Hasenclever, Mayer e Rittberger ponderaram que a diferença entre regimes e organizações internacionais está no fato de que os regimes, como um conjunto de regras e normas aceitas pelos Estados, não têm a capacidade de agir, enquanto as organizações podem responder a eventos e até mesmo dar o suporte institucional a um regime (TORQUATO; SILVA FILHO, 2013, p. 13).

1.3 Segurança e defesa: pressupostos teóricos e conceituais

Como definir a segurança de um Estado? Segundo Rudzit (2005), o significado de segurança adquirirá diferentes interpretações por parte de diferentes Estados à medida que o conceito for aplicado frente às condições e situações singulares que cada um deles apresenta no seu processo de formação. Não há, via de regra, similitudes no referido processo quando se comparam países não desenvolvidos com os de primeiro mundo. Os primeiros enfrentam problemas de segurança oriundos de questões ainda em aberto, tais como: falta de legitimidade das suas fronteiras, instituições e regimes, coesão social inadequada, ausência de consenso da sociedade em assuntos sociais, econômicos e organização política (AYOOB, 1995, p.28). Dessa forma, os países não desenvolvidos sentem-se mais ameaçados, levando-se em conta que os

problemas mais relevantes e graves têm origem dentro do seu próprio território, ao contrário dos desenvolvidos, cuja gênese do perigo se encontra fora de suas fronteiras.

Conforme Rudzit (2005), o incremento da sensação de insegurança no mundo pós-Guerra Fria reforçou a tendência de expansão do conceito de segurança. Alguns autores, como Caroline Thomas e Jessica Mathews, visando a adequar o conceito ao que entendiam como sendo a nova realidade do mundo, propuseram a sua ampliação. Thomas afirma que a segurança não se referiria somente à dimensão militar, mas uma maior, que englobasse toda a existência do Estado, como a procura por segurança interna através da construção do Estado (*nation-building*), incluindo o estabelecimento de sistemas seguros de alimentação, saúde, monetário e de comércio (THOMAS, 1987).

Já Mathews (1991) destaca as mudanças climáticas e a devastação ambiental como as maiores fontes de insegurança e que serão estes os grandes desafios do novo milênio (MATHEWS, 1991). Entretanto, a própria autora demonstra o conhecimento de que impacto da degradação ambiental em tópicos de segurança é muito difuso, e, portanto, é problemática a tentativa de se fazer tal correlação. Assim, fenômenos como pobreza e degradação ambiental deveriam ser analisados como ocorrências e variáveis que poderiam ser ligados ao campo da segurança, mas que, na realidade, não são partes constante dela (RUDZIT, 2005).

Por sua vez, o conceito de "segurança" também pode ser analisado em suas diferentes concepções. Colocado em perspectiva histórica, a discussão sobre a segurança está associada ao Estado (SAINT-PIERRE; SILVA, 2013), ou seja, vem tomada no seu sentido político. O conceito de segurança deve ser aplicado à segurança do Estado – em termos de território e suas instituições – e da segurança daqueles que representam a territorialidade e institucionalidade dele. Em outras palavras, uma situação de segurança/insegurança é definida em relação às vulnerabilidades, tanto internas quanto externas, que ameacem ou têm o potencial de derrubar ou enfraquecer as estruturas do Estado (territorial e institucional) e seu regime político (AYOOB, 1995, p. 9, apud RUDZIT, 2005). Barry Buzan e seus colaboradores[36]também definem segurança neste sentido (BUZAN, 1998, p. 21). Para eles, segurança é sobrevivência e somente se pode falar nela quando um assunto é apresentado como ameaça real a algum

[36] Ainda que algumas abordagens não defendam a centralidade do Estado na segurança, de algum modo elas discutem seu papel. Sobre essa relação, Barry Buzan e Lene Hansen destacam dois eventos: o primeiro é a reorganização do sistema de governança dos Estados com a mudança do sistema medieval para o sistema moderno, que mudou a maneira como a identidade política era entendida e conformou a ideia da soberania. O segundo episódio é o nascimento do mito da nacionalidade com as revoluções francesa e americana, o que definiria os limites imaginários entre o interno e o externo, o nacional e o estrangeiro. A conjunção desses dois eventos, que trouxeram à luz os conceitos de soberania e nacionalidade, determinou a maneira como os debates em torno da segurança internacional seriam desenvolvidos (SAINT-PIERRE e SILVA, 2013, p. 291).

objeto, o que, tradicionalmente (mas não necessariamente) é o Estado, incorporando o governo, o território e sociedade (RUDZIT, 2005).

No primeiro mandato de Lula da Silva, a versão da Política de Defesa Nacional (PDN) do Brasil (Brasil,2005), atualização da primeira edição (1996), lançada no governo de Cardoso, estabelecia a diferença entre os conceitos de *segurança* e de *defesa* da seguinte forma:

Para efeito da Política de Defesa Nacional, são adotados os seguintes conceitos:

I - Segurança é a condição que permite ao País a preservação da soberania e da integridade territorial, a realização dos seus interesses nacionais, livre de pressões e ameaças de qualquer natureza, e a garantia aos cidadãos do exercício dos direitos e deveres constitucionais;

II - Defesa Nacional é o conjunto de medidas e ações do Estado, com ênfase na expressão militar, para a defesa do território, da soberania e dos interesses nacionais contra ameaças preponderantemente externas, potenciais ou manifestas.

Sobre a importância da conceituação do termo *segurança*, assim como o de *defesa*, Hector Saint-Pierre e Diego Lopes da Silva (2013), ao analisarem o panorama da segurança na América do Sul, destacam a centralidade dessa discussão no processo de formação do Conselho Sul-Americano de Defesa (CDS), promovido por intermédio do Centro de Estudos Estratégicos de Defesa (CEED) daquele organismo. Os autores ressaltam a relevância da necessidade de uma "univocidade conceitual" dos termos como condição *sine qua non* para o sucesso de um processo de negociação de caráter cooperativo na área de Segurança Internacional.

> Uma constatação fácil que surge ao analisar a situação regional da Defesa é que nem todos os atores regionais compreendem o mesmo por 'Defesa', 'segurança' ou até mesmo 'cooperação'. As diferenças históricas, geopolíticas, culturais, idiossincráticas, institucionais, de percepções de ameaças e suas capacidades defensivas fazem parte da explicação dessa polifonia. Todavia, os entendimentos que se supõem na base de qualquer negociação, inclusive de um processo de cooperação, exigem, como condição de possibilidade (até para poder discordar sobre os fatos), de *univocidade conceitual*, isto é, que todos atribuam a cada conceito, e só a ele, uma e apenas única semântica. Não foi por outro motivo que um dos primeiros objetivos do CEED/CDS foi discutir os escopos semânticos de alguns dos conceitos centrais nas discussões que cercam os entendimentos regionais na área de Defesa (SAINT-PIERRE; SILVA, 2013, p. 285).

Segundo Saint-Pierre e Santos (2013), a construção social dos conceitos tem sua origem em experiências passadas, concatenadas, sinteticamente, pela concepção de realidade do observador. Na América do Sul, alguns fatores exerceram forte influência na formação dos conceitos de "Segurança" e "Defesa". O primeiro deles é a noção de territorialidade, que traz a reboque a generalizada – e preponderante – preocupação com a soberania territorial. Um

segundo fator importante que incide na conceitualização da defesa e da segurança é o papel exercido pelas percepções de ameaça. Os conflitos e tensões ocorridos na região, tais como as Guerras do Chaco, do Pacífico e da Tríplice Aliança, em perspectiva histórica, apresentam uma forte influência dessas percepções na sua dinâmica. Uma terceira influência é o papel desempenhado pelas Forças Armadas (FA). Em alguns países da região, as FA são empregadas dentro dos seus territórios, em ações de segurança interna (ou ordem pública). As linhas que separam as atribuições das FA enquanto protetores da soberania e mantenedores da estabilidade interna acabam se tornando tênues.

Em nome da segurança, Estados mobilizam estruturas e poderes especiais, com a finalidade de se contraporem a uma ameaça existente, real ou não. Desse modo, a invocação da segurança acaba por legitimar, no seio dos interesses do Estado, o uso da força. Buzan faz ainda uma profunda e interessante análise de como esse processo, denominado de securitização, se dá. Para ele, segurança é o movimento que leva a política para além das regras do jogo estabelecidas e enquadra o assunto tanto como um tipo especial de política, como um conjunto de ações que se executam acima dela. Portanto, securitização pode ser entendida como uma versão mais extremada da politização, pois, em teoria, qualquer assunto público pode ser posicionado no espectro que varia do não politizado[37] ao securitizado[38], passando pelo politizado[39].

Em princípio, dependendo das circunstâncias, o posicionamento de qualquer tópico está em aberto, podendo estar presente em qualquer parte do espectro, podendo uma questão ser conectada a outra com a alegação de se tratar de "uma questão de segurança do Estado". Assim, um tópico se torna de segurança não necessariamente por causa da existência de uma ameaça real, mas porque ele é apresentado como uma ameaça (RUDZIT, 2005).

Neste ponto, vale a pena ressaltar o caráter de interdependência que o termo "segurança" empresta às relações internacionais, afirmando-se como lícito considerá-lo um fenômeno relacional, que não pode ser entendido fora do escopo maior e abrangente do padrão internacional, não cabendo limitar seu estudo ao âmbito interno das fronteiras estatais. Todos os Estados encontram-se imersos numa teia de interdependência de segurança (RUDZIT, 2005).

---

[37] Um assunto é considerado não politizado quando o Estado não lida com ele e de nenhum modo é tido como um tópico de debate público e de decisões.

[38] Um assunto é considerado securitizado quando é apresentado como uma ameaça existente, requerendo medidas de emergência que justifiquem ações fora dos limites normais do processo político.

[39] Um assunto é considerado politizado quando é parte de uma política pública, requerendo uma decisão governamental e alocação de recursos para seu fim.

No período que sucedeu à Segunda Grande Guerra, os estudos de Segurança Internacional privilegiavam o poder militar, concentrando no Estado a sua principal preocupação. Tal abordagem ficou conhecida como Tradicionalista, tendo Stephen Walt um dos seus defensores contemporâneos mais relevantes. Dizia Walt que a Segurança Internacional, enquanto campo do conhecimento, "explora as condições nas quais o uso da força é mais provável, as maneiras em que o uso da força afeta os indivíduos, Estados e sociedades, assim como as políticas específicas que os Estados adotam, de modo a prepararem-se, prevenirem-se ou declararem guerra". Para Walt, como os estudos de segurança internacional deveriam privilegiar a guerra, a questão militar seria central (WALT, 1991).

A abordagem Tradicionalista ganhou destaque com o desenvolvimento da Guerra Fria, devido ao conceito de Segurança Nacional e, particularmente, à nuclearização do conflito. Entretanto, ao fim da década de 1980, as premissas realistas dos estudos de segurança, primordialmente político-militares, foram abaladas com o surgimento de novas questões na agenda de segurança internacional. A consequente dificuldade da abordagem Tradicionalista em explicar aquilo que era chamado de "novas ameaças"[40], centradas no alargamento da agenda de Segurança, levou os governos da região a reavaliarem suas estruturas de segurança e discutir seus entendimentos.

A nova configuração do sistema internacional do pós-Guerra Fria, associada ao período de transição democrática nos países da América Latina, requereu uma reflexão sobre o papel da defesa em face da segurança, uma vez que, com a emergência de ameaças não convencionais, era preciso que se redefinisse o papel das FA nesse novo contexto (SAINT-PIERRE; SILVA, 2013). Capitaneada pela histórica liderança dos EUA, a solução local encontrada veio na forma de uma proposta de consolidação de uma agenda hemisférica de ameaças, as quais seriam, sob essa visão, comuns a todos os países do chamado Hemisfério Ocidental. A Declaração de Bridgetown, de 2002, lançada na XXXII Assembleia Geral da OEA, adotou uma abordagem multidimensional para a segurança hemisférica.

Por detrás da teoria clássica de segurança, há uma racionalidade pontual: para a maior parte dos atores no nível unitário, a segurança político-militar encontra-se em algum "aglomerado" de segurança, ou em um subsistema, ou então, em uma região. Isso porque a

[40] No período imediato que sucedeu o fim da Guerra Fria, com o arrefecimento da "ameaça comunista" que legitimava uma agenda de segurança global baseada em elevados orçamentos, além de intervenções e presença militar em larga escala, a visão difundida pelos EUA passou a eleger "novas ameaças". Tal mudança de enfoque encontrou ressonância na literatura norte-americana e europeia que trata da Segurança Internacional, que migrou do foco restrito a segurança nacional – de âmbito puramente militar – para uma ampliação e aprofundamento da agenda de segurança.

maior parte dos Estados teme mais os seus vizinhos do que potências distantes. Assim, a interdependência de segurança não é uniforme no sistema internacional. Rudzit (2005) desfila um conjunto de autores que teorizou os chamados subsistemas (do sistema internacional), na busca de elaborar uma estrutura comparativa para o estudo de relações regionais internacionais. Dentre as propostas apresentadas, vale destacar a importância da proximidade geográfica para se estabelecer em regiões.

Dentre os autores elencados por Rudzit (2005), destacam-se Ayoob (1983/4, 1986, 1989), Buzan e Rizvi et al. (1986), Väyrnen (1984, 1986) e Waever, Lemaitre e Tromer (1989), que enfocaram as suas análises em termos de relações de segurança em regiões. Mais recentemente, Buzan desenvolveu melhor a teoria da segurança regional (BUZAN, 1991, p. 188). O autor define, que, em termos de segurança, *região*[41] significa que um subsistema distinto e significativo de relações de segurança existe entre um grupo de Estados, cujo destino está determinado pela proximidade geográfica em que se encontram.

Assim, a regionalização da segurança tornou-se mais evidente com fim da Guerra Fria. Tal processo impactou, de forma significativa, os estudos de segurança. A importância emprestada ao pensamento clássico de ligar a segurança às questões militares diminuiu. Por conseguinte, houve relevante estímulo à linha de pensamento construtivista, dando origem à prioridade da compreensão histórica das questões de identidade (BUZAN, 2002). As contribuições da Escola de Copenhague[42]ganham destaque nesse cenário, com análises e estudos referentes ao alargamento do conceito de segurança, assim como a sua regionalização. Estabelecida nos anos 1980 e imbuída pelas preocupações teóricas que caracterizaram a época, a Escola de Copenhague visa a desenvolver um conjunto de conceitos e quadros analíticos para viabilizar a análise de segurança internacional sob uma perspectiva abrangente.

O conhecimento adequado do quadro teórico da Escola de Copenhague não deve prescindir da investigação do trabalho de Barry Buzan. Em 1983, Buzan publicou livro seminal na literatura de estudos de segurança: *People, States and Fear: The National Security Problem in International Relations.* Oito anos mais tarde, em 1991, no contexto pós-Guerra Fria, o livro foi reeditado. Se, na edição de 1983, a ênfase foi dada ao aspecto militar das questões de segurança nacional, na nova edição, o autor adotou uma perspectiva mais abrangente. A

[41] De forma geral, região tem sido compreendida nos estudos de segurança internacional como um grupo de Estados interdependentes que, por imperativos geográficos de proximidade ou vizinhança, compartilha ameaças e preocupações militares, independentemente de seus interesses (BUZAN, 1991).

[42]A perspectiva teórica formulada pela Escola de Copenhague pode ser caracterizada como abrangente, por sustentar que as ameaças à segurança se originam não apenas da esfera militar, mas também das esferas política, econômica, ambiental e societal.

despeito de ter defendido a importância das ameaças sociais, ambientais e econômicas nas análises de segurança, Buzan manteve o Estado como principal objeto de referência dos estudos de segurança. Opondo-se aos teóricos críticos que defendem que a segurança individual é mais relevante do que a segurança estatal, a abordagem de Buzan manteve-se estadocêntrica; entretanto, a Escola passaria por "atualizações".

A incapacidade de as análises realistas preverem o fim da estrutura bipolar colocou em cheque a hegemonia do paradigma realista, já que essa "capacidade de fazer previsões" era sustentada como uma das vantagens do realismo em relação às demais teorias. Em decorrência desses questionamentos, novas abordagens teóricas, como as perspectivas construtivista, crítica e pós-moderna, foram aos poucos ganhando legitimidade. Aproveitando as contribuições do debate sobre teoria de relações internacionais, os trabalhos da Escola de Copenhague passaram por um ponto de inflexão, ao adotarem uma perspectiva teórica que pode ser descrita como pós-construtivista.

Os acadêmicos ligados à tradição realista sustentam que as ameaças militares constituem o único objeto dos estudos de segurança. A adoção de uma perspectiva abrangente pela Escola de Copenhague não impediu, no entanto, que fosse dada grande relevância às análises do setor militar. A Escola defende, no entanto, que se dê o nome de Estudos Estratégicos àqueles dedicados exclusivamente ao setor militar, e Estudos de Segurança Internacional àqueles que utilizam abordagem abrangente (BUZAN, 1991). Na área militar, o Estado será, portanto, o principal objeto de referência no campo da segurança, e as elites militares conformarão os principais atores securitizadores.

A Escola de Copenhague confere grande relevância aos aspectos regionais da segurança. Em *People, States and Fear*, Buzan (1983) desenvolveu conceitos que permitiram a criação de uma literatura dedicada ao estudo comparativo de dinâmicas regionais de segurança. O conceito de complexo de segurança regional é a base da teoria clássica de complexo de segurança, desenvolvida pelo autor. A utilização desta teoria sofisticou a análise das relações de segurança internacional, pois tornou necessárias investigações sobrea relação entre as variáveis domésticas e regionais e sobre a relação entre as variáveis regionais e internacionais. Complexos de segurança resultam da estrutura anárquica do sistema internacional moderno e consistem em estruturas anárquicas em miniatura ou subsistemas. Fazem parte, portanto, de um nível intermediário de análise, localizado entre as dinâmicas interestatais e sistêmicas de segurança (TANNO, 2003).

Para Buzan (1998), em muitos casos, as preocupações militares de um grupo de Estados são tão interdependentes que a segurança de um país só pode ser compreendida se for

levada em consideração a de seus vizinhos. Nesses casos, faz-se necessário compreender os mecanismos que ocorrem no nível de análise intermediário entre o nacional e o global. Surge, assim, a necessidade de se pensar *complexos regionais,* estruturados com base no padrão de relacionamento entre as unidades da região que habitam, variando de mais conflituosos para até "de relativa paz" (MEDEIROS FILHO, 2014).

Para Buzan e Wæver (2003), o nível regional de segurança tornou-se mais autônomo e mais proeminente na política internacional a partir do processo de descolonização, tendo sofrido aceleração com o fim da Guerra Fria. A razão se deu pelo fato de as potências locais conseguirem mais espaço para manobras, haja vista as grandes potências começarem a intervir, de forma menos efetiva, fora das suas regiões. Do fato, os autores desenvolveram a Teoria dos Complexos Regionais de Segurança (TCRS), baseada no conceito de interdependência de segurança no nível regional, explicitado no livro *Regions and Powers: the structure of International Security* (BUZAN; WÆVER 2003).

A TCRS transportou a análise de fenômenos de defesa e segurança internacional ao nível regional, permitindo entender novas estruturas locais e avaliar o relativo balanço de poder frente ao regionalismo e à globalização. A ideia central é que as ameaças "viajam" mais sob curtas distâncias, ocasionando a interdependência de segurança, via de regra, em um padrão regional, baseado em grupos: os chamados Complexos Regionais de Segurança (BUZAN; WÆVER 2003). Complexos Regionais de Segurança (CRS) têm como fórmula padrão uma tendência à rivalidade, balanço de poder e alianças entre as principais potências da região. Para a teoria, eles são definidos como subestruturas do sistema internacional, com interdependência de segurança relativa entre as unidades do grupo e indiferença entre as unidades vizinhas (BUZAN; WÆVER, 2003).

Herz (2015) corrobora com a ideia basilar de que o conceito de região está, obviamente e de forma importante, atrelado ao aspecto geográfico. Entretanto, a autora observa que aquele conceito também é socialmente construído, sendo importante entender como as populações, as sociedades e as elites locais definem as suas regiões – e entender também que essas definições vão se modificando ao longo da história. Ademais, é ressaltada a importância, no estudo de regiões, do conceito de regionalismo, associado à ideia de construção dos projetos regionais por parte das elites locais. Herz considera fundamental entender qual o projeto de região a ser considerado na base de diferentes projetos regionais, como condição fundamental para a definição de uma estratégia de defesa adequada.

Em continuação à sua análise, Herz (2015) destaca quatro características do regionalismo nas Américas[43], enquadrando essa abordagem, de forma mais específica, no campo das resoluções de conflitos. Relacionada ao *pluralismo institucional*, a primeira colabora na construção deste trabalho. Ao se referir a existência de uma arquitetura institucional plural, Herz considera que existe um ambiente de disputa, contextualizado por diferentes projetos regionais, que materializaria uma eventual falta de harmonia na elaboração das respectivas agendas das organizações regionais nas Américas.

Uma outra abordagem teórica diz respeito ao conceito de comunidade de segurança, desenvolvido por Karl Deutsch, no início da década de 1950. Recentemente, tal conceito foi adotado pela perspectiva construtivista (ADLER e BARNETT, 1998), segundo a qual uma comunidade de segurança se estabelece quando determinada região passa a controlar os conflitos no seu interior. Nesse sentido, as regiões tendem a constituir "unidades supranacionais", colocando-se entre o nacional e o global (MEDEIROS FILHO, 2014).

O conceito de comunidades de segurança surgiu por intermédio do trabalho de Karl Deutsch nos anos 1950, sendo que a gênese do conceito pode ser atribuída a Richard van Wegenen. A definição empregada por Deutsch observa que a integração entre os Estados chega ao ponto de que eles têm um senso de comunidade – compreendido como o compartilhamento de valores, normas e símbolos que proporcionam uma identidade social. Uma comunidade de segurança, portanto, é aquela em que existe uma garantia real de que os membros da comunidade não irão lutar entre si fisicamente, mas irão resolver os seus litígios de alguma outra forma (BELLAMY, 2004).

As comunidades de segurança voltaram a ser pauta de discussão, principalmente, após o fim da Guerra Fria. Contribuiu também o momento em que surgiram teorias de Relações Internacionais, como o Construtivismo, que passaram a discutir questões como identidade, normas, ideias e valores. Tornou-se relevante para os formuladores de política e para os acadêmicos encontrarem uma forma – ou fórmula – de tornar a ordem internacional mais pacífica e estável.

Autores como Emmanuel Adler e Michael Barnett afirmam que muitos oficiais de Estado têm apontado como o caminho para essa transformação da ordem os entendimentos compartilhados, os valores transnacionais e os fluxos de transações para encorajar a construção

[43] São elas: 1) Pluralismo institucional, ou seja, uma arquitetura institucional plural; 2) tendência a um quadro legalista, uma ênfase muito grande nos mecanismos legais e na resolução pacífica dos conflitos; 3) separação de uma situação de paz no campo internacional e um quadro de extrema violência no campo doméstico; e 4) tendência à utilização de mecanismos *ad hoc* na resolução de conflitos (HERZ, 2015).

de comunidades. Quando se trata de segurança, os autores afirmam que os formuladores de políticas mais experientes identificaram a existência de valores comuns como fonte principal para a cooperação de segurança. (FRIZZERA, 2015).

As comunidades de segurança apresentam duas variáveis: elas podem ser amalgamadas ou pluralísticas. Uma comunidade de segurança amalgamada surge a partir do momento em que duas ou mais unidades autônomas e independentes se unem, transformando-se em apenas uma única unidade e compartilhando de alguma forma de governo comum, após a amalgamação. Já em uma comunidade de segurança pluralística, as unidades mantêm a sua independência e os seus governos, isto é, não se transformam em uma única unidade. A característica distintiva de uma comunidade de segurança está no fato de que a paz estável está ligada à existência de uma comunidade transnacional.

A consecução de uma comunidade de segurança é uma aspiração complexa, que demanda uma concertação interestatal próxima ao estado da arte, pautada por profundas identidades positivas entre os atores envolvidos no processo. Não há comunidade de segurança independente do interesse das unidades que a compõem, só sendo possível pela vontade deliberada de seus membros em construir um ambiente de paz (MEDEIROS FILHO, 2014). A existência de uma comunidade de segurança implica uma relação madura, em termos de segurança, entre seus membros. A intensa convivência de povos gera confiança e mesmo convergência de identidades em torno de um sentimento de comunidade que alcança os tomadores de decisão dos Estados.

O LBDN apresenta a ideia da formação de uma comunidade de segurança na América do Sul, forjada com base em um crescente movimento de impulso da cooperação de defesa na região:

> Na América do Sul, delineia-se uma clara tendência de cooperação em matéria de defesa. Essa tendência tem sido constantemente reforçada desde a criação da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) e, especialmente, de seu Conselho de Defesa (CDS). Vê-se surgir na América do Sul uma "comunidade de segurança", motivada pelo fato de os países vizinhos compartilharem experiências históricas comuns, desafios de desenvolvimento semelhantes e regimes democráticos, que facilitam a compreensão recíproca e propiciam uma acomodação pacífica dos diversos interesses nacionais (BRASIL, 2012, p. 33).

Após destacarem-se os significados emprestados aos termos defesa e segurança, melhor aplicados quando referidos ao Estado, não só em termos de território e instituições, como também daqueles que o representam, foi preciso definir a conceituação de securitização, caracterizada pela construção discursiva de um tópico em um "assunto de segurança" não

necessariamente por causa da existência de uma ameaça real, mas porque ele é apresentado como uma. A compreensão conceitual do termo região é contribuinte para a análise da cooperação de defesa no espaço delimitado como entorno estratégico.

1.4 A diplomacia e a cooperação na área de defesa

A diplomacia compreende a ação externa dos governos expressa em objetivos, valores e padrões de conduta vinculados a uma agenda de compromissos pelos quais se pretende realizar determinados interesses. A política exterior fornece o conteúdo da diplomacia, sendo responsável por seus erros e acertos. Diplomacia sem política não passa de conduta vazia, movimento sem rumo, ação externa sem estratégia de realização de interesses nacionais, explica Cervo (2008).

O núcleo duro da diplomacia tradicional envolve as relações entre Estados soberanos. Entretanto, funcionários de organizações internacionais também se envolvem, de diferentes formas, em atividades diplomáticas. Segundo Morgenthau (2003, pp. 972-975), "são dois os instrumentos organizados da diplomacia: os serviços de assuntos externos, ou estrangeiros, sediados nas capitais dos países respectivos, e os representantes diplomáticos, enviados pelos serviços exteriores para as capitais das nações estrangeiras".

Constantemente associada à cooperação, em especial à cooperação militar e à cooperação em defesa, a diplomacia militar e a diplomacia de defesa são conceitos importantes no contexto desta pesquisa, por se referirem, sobretudo, às práticas relacionadas ao uso não coercitivo dos recursos humanos e materiais que os países dispõem no âmbito da Defesa.

Antecedendo os conceitos mais específicos de diplomacia militar e diplomacia de defesa, julga-se pertinente apresentar alguns entendimentos clássicos acerca daquilo que se entende como diplomacia, em geral. Bull (1995) a define como a "conduta das relações internacionais entre Estados e outras entidades que atuam na política mundial através de pessoas que são agentes oficiais e que utilizam meios pacíficos". Para Watson (1982), é "o processo de diálogo e negociação pelo qual os Estados, em um sistema, conduzem suas relações e perseguem seus objetivos utilizando meios que não a guerra". Por conseguinte, por analogia, Silva (2014) argumenta que "diplomacia de defesa é o conjunto de práticas sociais específicas de agentes oficiais, para construir e reproduzir as relações não coercitivas no âmbito da Defesa entre os Estados e outras entidades com *status* na política internacional".

Como principais atores das mencionadas "diplomacias", no que tange os chamados agentes oficiais do estado, destacam-se os militares e civis enquadrados no segmento da Defesa.

Silva (2014) ressalta que "os ministérios da Defesa e as Forças Armadas possuem um papel primordial nesse tipo de diplomacia, pois as suas ações se desenvolvem no campo dos recursos tangíveis e intangíveis da estrutura de Defesa dos Estados". Não obstante a eventual preponderância dos mencionados atores, a participação dos diplomatas nesse segmento é plausível e, por vezes, recorrente[44]. Portanto, o MRE desempenha relevante papel na diplomacia de defesa, seja pela natural expertise na coordenação das atividades afetas às lides diplomáticas, seja pela contribuição analítica para o processo decisório que antecede as atividades que materializam essa diplomacia.

Ademais, é possível diferenciar a diplomacia militar da diplomacia de defesa, sendo que esta última é mais abrangente que a primeira. A diplomacia de defesa estaria mais vocacionada para o trato de temas políticos e estratégicos, podendo abarcar uma plêiade de aspectos e tarefas não especificamente relacionadas com questões técnico-militares, nem tampouco específicas das Forças Armadas.

Pereira (2017) analisou a diplomacia de defesa como um "instrumento que permite a consecução de objetivos da política externa pelo uso de práticas de poder inteligente (*smart power*), conceito construído por Nye (1990, 2004, 2011, 2012, 2013). Na concepção da sua pesquisa, estaria a diplomacia de defesa intrinsicamente ligada ao conceito de *smart power* na medida em que suas atividades não envolvam ações impositivas, e que as relações nela pautadas sejam pacíficas. Ademais, o autor tem opinião coincidente com Silva (2014) acerca da maior abrangência da diplomacia de defesa sobre a diplomacia militar, assim como a maior diversidade de atores na execução da primeira sobre esta última. Contudo, ressalvas são apresentadas quanto ao limitado emprego do poder militar como sustentáculo à diplomacia nacional (PEREIRA, 2017).

No seu estudo acerca do crescente papel que os ministérios da Defesa têm desempenhado como atores estatais que produzem e reproduzem práticas consideradas de caráter diplomático, como uma ferramenta da política externa, em especial aquelas focadas na cooperação para o incremento da segurança de outros Estados, Silva (2015) aponta a relevância e a constância do emprego dos recursos militares na "dimensão não coercitiva".

---

[44] "Os principais agentes oficiais são, portanto, os civis e militares no âmbito da Defesa. Entretanto, como não é possível estabelecer fronteiras rígidas em um fenômeno tão complexo que envolve temas político-estratégicos, há que se considerar o papel dos ministérios das Relações Exteriores e dos diplomatas, devido à íntima relação da diplomacia de defesa com a política externa e a própria diplomacia e com a necessidade de coordenação que contribua para a coerência na ação diplomática. Esse papel é mais importante no diálogo relacionado aos temas de mais alto-nível da diplomacia de defesa no qual a Política tem uma atuação preponderante, tais como as alianças e parcerias estratégicas, os tratados multilaterais e acordos de Defesa etc. Nesses casos, normalmente, civis e militares do âmbito da Defesa participam junto com representantes do ministério das Relações Exteriores" (SILVA, 2015, p. 189).

> Apesar da importância da dimensão coercitiva, os recursos militares tangíveis e intangíveis são, normalmente, muito mais usados na dimensão não coercitiva, em diversas atividades, tais como a designação de adidos militares, os contatos, exercícios, mecanismos e acordos bilaterais e multilaterais entre Forças Armadas ou ministérios da Defesa, a cooperação no âmbito do ensino e do treinamento, inclusive para as operações de paz, o apoio ao fornecimento de equipamentos e meios militares, o apoio militar à ajuda humanitária, aos desastres naturais e à reconstrução de Estados, especialmente seus sistemas de segurança e defesa. Muitas dessas atividades não coercitivas estão relacionadas com cooperação, mas, no seu conjunto, elas têm um propósito mais amplo, pois se constituem como um modo de manter a conversação na dimensão da defesa entre diferentes comunidades políticas independentes e entre estas e outras entidades que atuam na política internacional. Assim, o reconhecimento da importância do entendimento da dinâmica coercitiva dos instrumentos de força não pode representar o desconhecimento de uma dimensão diplomática que trata das relações não coercitivas no âmbito da defesa nas Relações Internacionais (SILVA, 2015, p. 184).

Dessa forma, pode-se inferir que a diplomacia de defesa exerce um tipo de atividade que se distingue em razão do seu próprio campo de atuação, intimamente relacionado com os recursos tangíveis e intangíveis da Defesa, de natureza não coercitiva. "Assim, sua principal característica é a construção e reprodução de relações, no âmbito da Defesa, entre os Estados e outras entidades que atuam na política internacional que não implicam a ameaça ou o uso da força. Esse paradoxo lhe confere uma identidade singular" (SILVA, 2015).

O debate que abarca a cooperação internacional pode ser considerado como um dos mais célebres das Relações Internacionais, engajando neorrealistas e institucionalistas neoliberais durante boa parte das décadas de 1980 e 1990. Nesse universo, definiu-se cooperação em segurança e defesa como "*collaboration between conflictuous parties*" (MÜLLER, 2003, p. 370, *apud* TEIXEIRA JUNIOR, 2013). A cooperação pode ocorrer entre países que não nutrem relações de antagonismo entre si, mas também entre rivais. Embora isso seja possível, a literatura indaga sobre as razões que fazem com que, no campo da Defesa e da Segurança, exista uma menor propensão para a cooperação do que em áreas como economia e comércio (TEIXEIRA JUNIOR, 2013).

Kenneth Waltz entende que a própria estrutura das relações internacionais limita a cooperação. O foco nos ganhos relativos seria um fator limitador, pois "um Estado preocupa-se sempre com uma divisão de ganhos possíveis que pode favorecer outros mais do que a si mesmo" (WALTZ, 2002, p. 148, *apud* TEIXEIRA JUNIOR, 2013). Fundamentalmente, cooperar significa depender de outros, mesmo que parcialmente. Assim sendo, "um Estado também se preocupa para que não se torne dependente de outros através de esforços cooperativos e trocas de bens e serviços" (2002, p. 148). Que se entenda essa citação como

fruto do risco atrelado à dependência interestatal provocada pela especialização funcional nas relações internacionais (TEIXEIRA JUNIOR, 2013).

Para leitura convencional do realismo estrutural e do neorrealismo defensivo, a cooperação pode resultar na redução marginal da segurança. O princípio da autoajuda seria um óbice à cooperação interestatal. Esta, quando possível, seria temporária e fadada à dissolução em virtude dos riscos de defecção e da vantagem estratégica adquirida por possíveis contendores (GRIECO, 1993; MEARSHEIMER, 1994; WALTZ, 2000, 2002, *apud* TEIXEIRA JUNIOR, 2013).

Ainda que o ceticismo em relação à possibilidade da cooperação – e aos seus riscos para a segurança – seja um aspecto valorizado pelos autores da tradição realista, há o reconhecimento quanto à sua viabilidade. Baseado no Dilema do Prisioneiro, Jervis (1999) afirma que a ocorrência do conflito interestatal não é a regra, existindo espaço para a cooperação entre os Estados. Para tal, um dos caminhos seria a equação do Dilema de Segurança[45]. Sob a ótica neorrealista, a cooperação, nesses casos, emergiria quando os Estados estão inclinados a manter o *status quo*. Distinto dos neorrealistas ofensivos, a versão defensiva desta tradição argumenta que os Estados irão conduzir as suas ações no ambiente internacional objetivando a maximizar a sua segurança[46]. Para tal, nenhuma condição é mais garantidora dessa situação que a manutenção do *status quo*. Talvez, dentro da tradição realista, nenhum produto teórico se debruçou com tanto apreço a essa condição que a Teoria de Equilíbrio de Poder (TEIXEIRA JUNIOR, 2013).

Sendo assim, a balança entre expandir o poder e manter o *status quo* tende a favorecer a segunda alternativa. Por conseguinte, é possível afirmar que, na ótica do realismo defensivo, mesmo persistindo a anarquia internacional, é possível haver variação significativa na atratividade dos meios cooperativos ou competitivos. A forte propensão dos adversários a competir não é uma consequência lógica e inevitável do realismo estrutural. Dadas certas

[45] Desenvolvido inicialmente por John Herz, o dilema ilustra a situação quando um Estado, buscando aumentar a sua segurança, afeta os demais, reduzindo a segurança destes. A lógica do dilema é gerada em razão da anarquia do sistema internacional, alcançando (na teoria) não só os Estados, mas também indivíduos ou grupos, que podem ser atacados, submetidos, dominados ou aniquilados por outros indivíduos ou grupos. Ao lutarem para atingir a segurança, são levados a adquirir mais poder para escapar do impacto gerado pelo poder dos outros, produzindo mais insegurança. Uma vez que ninguém poderia, jamais, sentir-se inteiramente seguro neste mundo de unidades concorrentes, o resultado é uma interminável competição pelo poder, produzindo um círculo vicioso de busca por segurança e acúmulo de poder. É a base conceitual para a corrida armamentista (JATOBÁ, 2013, p. 25).

[46] A distinção entre realistas estruturais defensivos de realistas estruturais ofensivos surgiu, inicialmente, no trabalho de Jack Snyder, *Myths of Empire: Domestic Politics and International Ambitions* (1991). Os primeiros já foram chamados de estrutural-otimistas (ou contingentes) e os segundos de estrutural-pessimistas (ou agressivos). O argumento central do realismo defensivo sustenta que, embora na anarquia os Estados se preocupem com a própria segurança e com a distribuição de capacidades materiais entre as principais potências, a lógica de comportamento se baseia na necessidade de se defender das ameaças (JATOBÁ, 2013, p. 32)

circunstâncias, os adversários podem atingir seus objetivos de segurança por intermédio de políticas cooperativas. Dessa forma, é viável sustentar uma visão "realista e otimista" sobre as possibilidades de cooperação sob a anarquia, podendo esta ser vista como uma eficiente ferramenta de autoajuda (GLASER, 1995).

Diferentemente dos autores ligados ao institucionalismo neoliberal, que entendem que as instituições podem ter efeito causal próprio e até mudar as preferências dos Estados (KRASNER, 1983; KEOHANE, 1984), o neorrealismo defensivo vê as instituições como instrumentos da política de Estado (JERVIS, 1999, p. 55; WALTZ, 2002). Instituições seriam frutos de interesses preexistentes dos Estados. Em síntese, para essa literatura, a cooperação em assuntos de defesa e segurança ocorre quando os Estados conseguem se comunicar e evitam falhas de percepção. Com isso, enfrentam o dilema de segurança e criam instituições para apoiar a cooperação e perseguir os resultados esperados (TEIXEIRA JUNIOR, 2013).

Do exposto, para fins de compreensão para o prosseguimento deste trabalho, é importante destacar a diferença entre cooperação de defesa e cooperação militar. A cooperação em defesa repousa na cooperação e no ajuste recíproco das políticas de dois ou mais Estados em relação a uma ou mais ameaças, quando cada parte promove a adaptação do seu comportamento em função de mudanças no comportamento do outro. Pode incluir exercícios combinados (com o intuito de promover a interoperabilidade de distintas forças militares nacionais), a formação de recursos humanos, o desenvolvimento de tecnologia militar e o intercâmbio de inteligência. Já a cooperação militar possui um escopo mais restrito do que a cooperação em defesa, abrangendo a interação, mais especificamente, no nível das Forças Armadas.

2 COOPERAÇÃO INTERNACIONAL EM DEFESA NO ENTORNO ESTRATÉGICO BRASILEIRO: PROCESSOS E ATORES

Amado Cervo (2008) alega que o campo das teorias das relações internacionais do século XX foi alimentado por três vertentes matriciais – realismo, liberalismo e estruturalismo. Essas, por conseguinte, embrulharam-se em sua evolução no debate interparadigmático – neorrealismo e neoliberalismo – acabando por inspirar correntes que se ocupam com o mundo da globalização. Racionalistas focam, particularmente, a segurança global; refletivistas se dispersam sobre variados temas da política internacional; e construtivistas sociais ensaiam um liame entre ambos (CERVO, 2008).

Na análise das relações internacionais, é ideia consolidada a existência de duas vertentes proeminentes. Hector Saint-Pierre (2006) afirma tal proposição, alegando que a primeira delas estaria voltada à pacificação das relações políticas entre os países e à consequente construção da integração como um meio para obter prosperidade econômica. A segunda estaria preocupada com a defesa dos interesses nacionais e apresentaria, portanto, um maior potencial para a produção de conflitos. Contudo, nota-se que conflito e cooperação coexistem nas relações interestatais e que não há, na história das relações internacionais, um único caso que exclua, totalmente, a probabilidade de choques ou que se baseie apenas neles (SAINT-PIERRE, 2006).

De acordo com Raymond Aron (2002), soldados e diplomatas configuram-se como os arquétipos tradicionais das relações internacionais. Cada qual com uma responsabilidade, mas ambos agindo sob a mesma inspiração: a defesa dos interesses do Estado a que servem. Para o autor, ao se referir ao papel da diplomacia, atribui a ela "a arte de convencer sem usar a força", com a preocupação de "pensar na paz, a despeito do fragor dos combates, não esquecendo da guerra, quando as armas silenciarem" (ARON, 2002). Considera a diplomacia e a estratégia as duas faces da mesma moeda, ambas objetivando o interesse nacional[47].

Política externa[48], ou diretriz política que fundamenta a atuação externa de um ator político, geralmente de um Estado, é idealmente concebida como uma manifestação dos

[47] O conceito de interesse nacional é utilizado em discursos e documentos oficiais, por governantes e estudiosos, quando se trata de ilustrar os grandes propósitos da Política Externa de um determinado Estado. Com visões inspiradas em Hans Morgenthau e Woodrow Wilson, respectivamente, este conceito permeou o debate entre realistas e liberais, que culminou no desenvolvimento das teorias de relações internacionais (CONTRERA, 2015).
[48] Segundo WITTKOPF, JONES e KEGLEY JR. (2008, p. 17) política externa é o "conjunto de objetivos de um país nas suas relações internacionais, os valores que dão origem a esses objetivos, e os meios ou instrumentos usados para atingir esses objetivos".

interesses estatais, partindo do pressuposto de que estes possam ser representativos de todo o Estado. É o conjunto de valores, diretrizes e objetivos do governo que orientam as relações internacionais do país, bem como o conjunto de instrumentos usados nessas relações. Quando esse conjunto de valores, estratégias e instrumentos persiste no longo prazo, argumenta-se que a política externa é uma política de estado.

No entanto, a prática da elaboração da política externa afasta-se de sua forma ideal, sendo marcada, normalmente, por interesses de uma quantidade restrita de grupos que disputam entre si as decisões e os rumos que esta deve seguir, ora sobressaindo um sobre o outro, ora encontrando um caminho mediano entre eles, variando conforme cada caso (ALLISON, 1969, apud FUCCILLE, BARRETO e GAZZOLA, 2016).

As políticas – tanto no âmbito interno quanto no plano externo – seguem os interesses que estão em jogo naquele determinado momento, ditados pelos grupos assentados no poder e que, por natureza política, distinguem-se no transcorrer da história. São, portanto, diferentes e assim devem ser, uma vez que a história não se repete, da mesma forma que os contextos regional e internacional, pela natureza cambiante dos atores, das novas demandas e de acontecimentos imprevisíveis apresentam-se com grande dinamicidade (MIYAMOTO, 2014).

Não obstante, não se deve desprezar a força dos elementos que limitam e constrangem (tanto no campo doméstico, como externamente) a tomada de decisões. Na política externa, ainda que determinados governantes almejem imprimir marcas próprias, advogando por mudanças estruturais que possam impactar o processo político interno, com os consequentes reflexos externos, as limitações estarão sempre presentes. Perspectivas dessa natureza se verificam, sobretudo, nas nações que não são detentoras de excedentes significativos de poder – políticos, econômicos e militares. Assim, em razão de suas limitações nas capacidades de alteração do *status quo* internacional, acabam por ter de lidar com o dilema de uma inserção internacional desejada *versus* uma inserção possível.

A política externa, com efeito, é uma política pública, embora com uma especificidade que a diferencia do resto das políticas públicas: o fato de ser implementada fora das fronteiras estatais, o que pode levar a uma distância considerável entre objetivos e resultados. Por sua condição de política pública, cabe distinguir a política externa da mera "ação externa", um conceito mais amplo que inclui todo tipo de contatos, planificados ou não, de um governo com outro ator fora de suas fronteiras. Por sua vez, entender a política externa como política pública leva a considerar seu processo de elaboração, no qual incidem, como em qualquer outra política pública, as demandas e conflitos de variados grupos domésticos (SALOMÓN e PINHEIRO, 2013).

No Brasil, especialistas em política externa alegam a existência de uma histórica proeminência da burocracia diplomática na elaboração da política externa, assim como na sua execução. Atribuiu-se a essa característica, dentre outros fatores, à reconhecida capacidade técnica e intelectual dos diplomatas brasileiros. Assim, a excelência do preparo para o desempenho das suas funções acaba por contribuir para a consolidação da ideia de que a burocracia do Itamaraty reuniria plenas capacidades para ditar os rumos da política externa do País. Ademais, o pouco interesse que essa atividade desperta, de um modo geral, na sociedade brasileira, tende a enfraquecer o debate político e social, contribuindo para um insulamento.

Como resultado do mencionado isolamento burocrático, pode-se afirmar que, ao longo da história nacional, houve poucas alterações nas chamadas diretrizes da política externa, o que acabou por permitir a ocorrência de uma padronização na atuação do País no campo externo. Deste padrão, parte da bibliografia especializada concorda que a busca por autonomia[49] é uma diretriz recorrente (FUCCILLE, BARRETO e GAZZOLA, 2016). Todavia, a depender do período histórico tratado, a autonomia ganha caracterizações, como "autonomia pela distância", "autonomia pela participação", ou ainda "autonomia pela diversificação", as quais intentam destacar as nuances desta busca por autonomia, dependendo da época (VIGEVANI e CEPALUNI, 2007).

Um dos fatores mais importantes para se analisar a política externa de um país é através dos centros de decisão. Quais os atores e os motivos que levaram a que determinadas medidas fossem tomadas, ou seja, perceber os interesses em jogo, as motivações, os agentes e os momentos em que as políticas foram formuladas, levando na devida conta as injunções das conjunturas internacional e regional (MIYAMOTO, 2014).

A defesa, assim como a diplomacia, traduz uma das formas de manifestação da política externa. Ambas interpretam a forma por meio da qual a política externa se expressa internacionalmente, sendo complementares e idealmente inseparáveis, ainda que uma possa destacar-se mais do que a outra, a depender do momento de paz ou de conflito (ARON, 2002). No caso do Brasil, de uma forma geral, a percepção dominante é que a participação da defesa – ou do componente militar do poder nacional – como instrumento de apoio à atuação do País no campo internacional é secundária. Tal assertiva merece ressalvas, haja vista o conjunto de

[49] O conceito de autonomia remete à possibilidade de um país periférico ou semiperiférico resistir diante das pressões políticas e econômicas exercidas pelas grandes potências e de agir de acordo com o interesse nacional, definido de modo soberano e com base no processo político interno. Hélio Jaguaribe vinculava o exercício da autonomia ao grau de permissibilidade do sistema internacional, ou seja, uma determinada conjuntura internacional poderia favorecer ou inibir a atuação de um país no cenário internacional (DORATIOTO e VIDIGAL, 2014).

eventos que a enfraquece[50]. Não obstante a primazia da diplomacia na política externa brasileira, seria inadequado desconsiderar a contribuição do poder militar como um importante instrumento aí implicado.

Nye (2004) sustenta que o poder militar se expressa por meio de ameaças, permitindo a coerção, a dissuasão e a proteção, além de dar origem a políticas governamentais como a diplomacia coercitiva, a guerra e as alianças. O autor ressalta a capacidade persuasiva do poder militar, que poderia, em situações específicas, gerar admiração, reconfortar, proteger, auxiliar os desvalidos, etc. Assim, a força armada é passível de ser utilizada tanto de forma direta (violência física) quanto indireta (meios não violentos). Em sua versão indireta, aproxima-se da influência persuasiva, embora dela se diferencie quanto aos recursos empregados: o poder militar necessita de uma base material, ao passo que a persuasão é antes de tudo uma formação discursiva. Logo, a força armada, enquanto pilar da influência corretiva constitui elemento indissociável do poder *lato sensu*. (ALSINA JUNIOR, 2009).

A Escola Superior de Guerra (ESG) entende que o poder militar é um componente do poder nacional e que este seria a conjugação interdependente da vontade dos cidadãos e dos meios à disposição da sociedade, usados para atingir um objetivo comum (BRASIL, 2011, p. 30). Depreende-se que o poder militar brasileiro é um dos componentes do poder nacional de que a nação dispõe para, em consonância com a vontade nacional, atingir seus interesses (SOARES e SILVA, IPEA, 2012, p. 151).

A defesa nacional deve ser entendida como um bem público provido à sociedade por meio de políticas públicas. Assim, a política de defesa, bem como a política externa, também pode ser concebida como uma política pública. Ela se refere à regulação do uso do instrumento militar em condições de paz e de guerra. Ambas as políticas, pelos traços característicos de sua atuação distendida no tempo, assim como a íntima ligação com consecução dos interesses nacionais, tendem a ser tratadas como políticas de Estado[51], muito embora não seja essa a visão da unanimidade dos estudiosos do assunto[52].

Com base nesses pressupostos, o presente capítulo pretende apresentar a cooperação internacional em defesa no entorno estratégico brasileiro sob a ótica das políticas externa e de

[50] Sobre o poder militar brasileiro como instrumento de política externa, ver (SOARES E SILVA, IPEA, 2012).
[51] Tal afirmação sugere, seguindo o corolário realista, que a sobrevivência coletiva – objetivo último do Estado – não pode ser relativizada a partir de filtros ideológicos ou partidários. Esta linha de pensamento, desenvolvida principalmente a partir dos trabalhos de Edward H. Carr, Hans Morgenthau e Kenneth N. Waltz ganhou força durante a Guerra Fria, quando a lógica da guerra termonuclear e a disputa entre as duas superpotências dominava a política internacional, o que gerou, em certos momentos, o temor real da extinção de alguns Estados (RUDZIT e CASARÕES, 2015, p. 34).
[52] Sobre o assunto, ver Rudzit e Casarões (2015).

defesa do País. Serão explorados os mecanismos de conexão entre as citadas políticas, com o objetivo de descortinarem-se os processos que envolveram as burocracias responsáveis pela sua execução nos governos de Lula da Silva.

2.1 Política externa e política de defesa nos governos que antecederam Lula da Silva: uma síntese

Desde o fim dos anos 1980, algumas mudanças no campo doméstico, como também no internacional, modificaram o contexto das autonomias das Forças Armadas e do Itamaraty, com reflexos na articulação entre as políticas externa e de defesa. Portanto, para melhor compreender as referidas políticas no recorte temporal proposto para este trabalho, se faz necessário uma breve regressão na história recente do Brasil.

O governo Figueiredo (1979-1985) encerrou o ciclo iniciado em 1964, concluindo o processo de redemocratização iniciado pelo seu antecessor, o Presidente Ernesto Geisel (1907-1996), cuja política externa acabou sendo caracterizada como do *pragmatismo responsável*[53]. Alguns eventos significativos marcaram a política externa brasileira do período. Tendo herdado de Geisel relações conturbadas com a Argentina, Figueiredo empenhou-se em melhorá-las, iniciando pelo Acordo Tripartite de Cooperação Técnico-Operativa, em 1979, que compatibilizou os projetos hidroelétricos de Itaipu e Corpus. Ademais, a postura brasileira durante a Guerra das Malvinas[54] (1982) aproximou os dois países. Em 1983, Brasil e Argentina assinaram o Acordo de Cooperação para o Desenvolvimento e a Aplicação dos Usos Pacíficos da Energia Nuclear, depois consubstanciados pela Declaração de Iguaçu (1985), já no governo Sarney. Dessa forma, os dois países abriram mão do uso da energia nuclear para fins militares, frearam uma corrida armamentista e construíram as bases para o fortalecimento de medidas de confiança mútua, importantes para a consolidação de um ambiente favorável à aproximação dos países de toda a América do Sul. Nesse período, portanto, é possível afirmar que a política de defesa, por intermédio de ações de cooperação, contribuiu, de forma efetiva, para a consecução dos objetivos da política externa brasileira.

---

[53] Uma política que não concebe a existência de amigos, mas sim de aliados, e que prioriza os mercados em vez da ideologia foram marcas associadas, estreitamente, com o governo de Geisel (1974-1979), por tratar os negócios e interesses nacionais sob uma perspectiva pragmática. Focado no interesse nacional, o Brasil adotou "posições terceiro-mundistas", como a condenação ao sionismo e ao *apartheid* sul-africano, bem como aumentou a sua presença na África e no Oriente Médio.

[54] O Brasil ajudou a Argentina, cedendo material militar e franqueando os portos brasileiros para que produtos argentinos pudessem ser reexportados, evitando, assim, o embargo comercial imposto pelos países europeus. A atitude do Brasil teve duas razões principais: *i*) amenizar as tensões ainda recentes com a Argentina; e *ii*) impedir que Buenos Aires recorresse à ajuda da União Soviética (MONIZ BANDEIRA, 2003).

Buscando manter coerência com a política externa de seu antecessor, baseada no universalismo, Figueiredo não virou o Brasil de costas para a África. Sua viagem ao continente africano, em 1983, foi a primeira de um presidente brasileiro e sul-americano àquele continente, tendo incluído países lusófonos, francófonos e anglófonos. Foi a melhor prova do interesse do Brasil pelos países da África e marcou um momento muito importante na construção da política africana. Como contrapartida, o Brasil recebeu diversas visitas de chanceleres e chefes de Estado africanos, que demonstraram que o interesse era recíproco[55]. José Sarney (1985-1990), no contexto de sua "diplomacia de resultados", seguiu a mesma linha. A continuidade conceitual e prática da política africana do Brasil nos anos 1980 refletiu a conservação da política exterior do nacional-desenvolvimentismo. Contudo, a retração das exportações e das importações, derivada dos problemas econômicos do modelo, fez com que a política africana começasse a ser questionada e vinculada a um "terceiro-mundismo" sem resultados satisfatórios (LECHINI, 2008).

Fernando Collor de Mello, em sua breve passagem pela presidência da república (1990-1992), promoveu mudanças há muito reclamadas por alguns setores da sociedade, em sintonia com a chamada onda neoliberal dos anos 1990. Em seu discurso de posse, afirmou que o Brasil estaria aberto ao mundo e que teria como metas a integração, por meio da cooperação. Visitou países vizinhos do Cone Sul e parceiros tradicionais na Europa, assim como os EUA, a URSS e o Japão. Ainda que mais preocupado em reforçar os laços com o Primeiro Mundo, Collor de Mello, cedendo à uma tradição diplomática brasileira de flexibilização, multilateralismo e de diversidade de parceiros, enraizada na política externa brasileira, visitou quatro países da África Austral[56], em setembro de 1991, reproduzindo o discurso que havia pautado o relacionamento do Brasil com a África na década anterior (SARAIVA, 2012). Fiel à tradição universalista da política externa brasileira, buscou a inserção do País no mundo globalizado, por meio da participação brasileira em diversos foros internacionais[57].

Quanto à vizinhança, Collor de Mello concebia que o grande espaço imediato era a América Latina, com seu epicentro econômico no Cone Sul, delegando importância, portanto, ao processo de integração latino-americana. Em 1991, com a assinatura do Tratado de

[55] No fim do governo de Figueiredo, o Brasil mantinha relações diplomáticas com 43 dos 52 países africanos; havia 21 embaixadas brasileiras na África e 13 embaixadas de países africanos em Brasília.
[56] Em 1991, Fernando Collor de Mello visitou quatro países da África Austral: Namíbia, Angola, Moçambique e Zimbábue.
[57] I Cúpula do grupo dos 15 (Malásia, 1990), onde se confirmou a necessidade de incremento da cooperação Sul-Sul e, também, prenúncio das iniciativas do G20; I e II Cúpulas Ibero-Americanas (México, 1991; Madri, 1992); II Reunião dos Presidentes dos Países Amazônicos (Brasil, 1992) e Conferência das Nações das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento – Rio 92 (Brasil, 1992).

Assunção, estabelecia-se o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), buscando potencializar as relações comerciais entre os países signatários (Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai) e, por extensão, de toda a América do Sul. O processo de criação que conduziu à criação do MERCOSUL desencadeou-se com base na disposição, no plano político, dos governos do Brasil e da Argentina. Assim, esteve o processo negociador diretamente condicionado aos interesses das políticas externas de ambos os países (VAZ, 2002, p. 71). Por ocasião da I Cúpula Ibero-Americana (Guadalajara, 1991), Brasil e Argentina firmaram o compromisso do uso pacífico da energia nuclear, criando a Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares (ABACC)[58]. Meses mais tarde, em Viena, a ABACC e a Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA) entraram em entendimentos, consolidando negociação anteriores. Ademais, o Brasil aderiu à Convenção Americana de Direitos Humanos – Pacto de San José da Costa Rica (1992).

Collor de Mello, ao abandonar os princípios do desenvolvimentismo, esboçou aderir a um projeto identificado com o neoliberalismo. O Presidente tentou agir, de forma simultânea, em favor da integração regional e da vinculação da região ao mundo globalizado. Era a estratégia do regionalismo aberto[59] sendo posta em prática. Ao fazer referência a esse período de governo, no contexto da continuidade da transição democrática e da reforma do Estado brasileiro, Raphael Camargo Lima (2015) destaca a postura presidencial firme no sentido de reduzir a influência militar na política, elencando algumas ações nesse sentido, dentre as quais: a retirada da função ministerial do Gabinete Militar, a extinção do Serviço Nacional de Informações e da Secretaria de Assessoramento da Defesa Nacional – um gabinete militar auxiliar criado pelo ex-presidente José Sarney (1985-1990), pôs fim aos programas nucleares das três Forças Armadas e a criação da Secretaria de Assuntos Estratégicos.

O incipiente projeto neoliberal teve sua velocidade reduzida com o *impeachment* de Collor de Mello, em 1992. Embora convivendo com liberais no ministério da Fazenda, o governo Itamar Franco (1992-1994) retomou alguns princípios desenvolvimentistas, o que, para a política externa, significou um retorno à estratégia de conformação de um entorno mais autônomo em relação aos EUA. Itamar Franco adotou uma política de baixo perfil, sabendo que seu governo seria de transição. Seu período foi marcado, principalmente, pela implementação

[58] Sobre o assunto, ver Grassi (ABRI, 2017).

[59] Enquadrado no pensamento da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL), o "novo regionalismo" ou "regionalismo aberto" é um modelo de desenvolvimento que, abandonando a ideia de substituição das importações, busca na associação entre os países uma maior inserção das economias latino-americanas na economia internacional, com a formação de diversos esquemas regionais integracionistas voltados a aumentar os seus níveis de exportação e investimento (MACEDO, 2016).

do Plano Real e uma relativa redução da abertura comercial. Manteve um diálogo de aproximação com os países da América do Sul e, em contrapartida, posturas mais restritivas com relação aos países africanos[60]. Seu chanceler, Fernando Henrique Cardoso, que mais tarde viria se tornar Presidente da república, confirmava que o Brasil adotaria opções "mais estratégicas", tanto na América Latina, quanto na Ásia (SARAIVA, 2012). Na área da defesa, a Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE), sob comando do Almirante Mario César Flores, tentou realizar diálogos interinstitucionais com o Itamaraty, visando a construir as bases para a viabilização de uma política de defesa[61]. Não obteve êxito.

Todavia, cabe ressaltar que a chegada de Celso Amorim à função de chanceler imprimiu algumas mudanças no mencionado quadro, como a criação da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), o relançamento da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS) e a participação brasileira nas missões de paz da ONU em Angola e em Moçambique. Tais ações se deviam ao entendimento de que a dimensão atlântica da política externa brasileira era essencial para as pretensões do País de ocupar um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CS/ONU). Assim, tal concepção agregava valor ao que pode ser entendido como "as credenciais" brasileiras que conformam o pleito do País para ocupar um assento permanente naquele Conselho[62].

Após a vitória em uma eleição na qual a interpretação acerca dos interesses nacionais esteve em jogo[63], Fernando Henrique Cardoso assumiu a presidência da república (1995-2002), derrotando o seu adversário, Luís Inácio Lula da Silva. A busca por autonomia se manteve presente no fazer diplomático do País, as privatizações trouxeram ganhos para a sociedade como um todo e, em seu segundo mandato, promoveu-se a internalização de empresas brasileiras (DORATIOTO e VIDIGAL, 2014).

Na política exterior, Cardoso deu continuidade à abertura econômica de Collor de Mello, agora de forma mais estruturada, bem como priorizou a América do Sul, em especial no segundo mandato. Outra característica dos seus governos foi a importância dedicada à

[60] A política africana de Itamar apresentava um discurso de valorização das relações entre Brasil e África, mas que na prática mantinha a mesma dinâmica do período anterior: o continente africano não era visto como uma região estratégica para a ação externa brasileira. O declínio nas relações pode ser ilustrado pela diminuição do número de diplomatas no continente africano, que caíra de 34, em 1983, para 24, em 1993 (RIBEIRO, 2009).
[61] A partir de um Grupo de Trabalho conjunto, foi elaborado um documento preliminar denominado "Bases para uma Política de Defesa Nacional".
[62] O Brasil é o 5º maior país do mundo em extensão e população, signatário original da Carta de São Francisco e importante contribuinte para as operações de paz da ONU. Juntamente com o Japão, é o país que mais vezes ocupou assento rotativo no CS/ONU.
[63] As duas visões antagônicas defendidas pelos candidatos acabaram por polarizar o processo eleitoral de 1994. De um lado, Cardoso, um dos mentores do Plano Real. Do outro, Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores (PT), de inspiração reformista e popular (DORATIOTO e VIDIGAL, 2014).

diplomacia presidencial[64]. Cason e Power (2009) defendem que o citado modelo, caracterizado pela intensa mobilização pessoal do Presidente da República em face dos assuntos afetos às relações internacionais, materializou, *per si*, o mais representativo movimento de perda de autonomia e de controle da política externa pelo Itamaraty.

DANESE (1999, p. 52) estabelece uma assertiva distinção entre diplomacia presidencial e diplomacia profissional. Segundo o autor, a diplomacia presidencial "joga com elementos menos presentes na diplomacia tradicional, como o apego mais imediato à opinião pública, a ânsia por resultados, a vocação de projeção e visibilidade em contraste com a vocação de anonimato dos diplomatas". Antes de 1994, os diplomatas eram, praticamente, os únicos responsáveis diretos pelas negociações e pela política externa brasileira, por mais que ela fosse direcionada pelo presidente.

Cardoso, ainda como ministro das Relações Exteriores (outubro de 1992 a maio de 1993), intensificou a substituição da ênfase na América Latina pela América do Sul[65], delimitando uma nova esfera geográfica da política regionalista. Essa diretriz teve uma dimensão prática muito importante na agenda diplomática sul-americana e o MERCOSUL passou a ser o núcleo desta estratégia (VIZENTINI, 2005). Quanto ao relacionamento com o continente africano, notou-se um reforço na tendência de baixa intensidade de intercâmbios, já nítido desde a segunda metade da década de 1980, quando o Brasil substituiu a relevância da África pela integração platina da América (SARAIVA, 2012).

As linhas de ação prioritárias foram as seguintes: avançar na integração regional, aprofundando o MERCOSUL; estímulo à estratégia de diversificação de parceiros nas relações bilaterais; ação junto às organizações econômicas multilaterais, em especial à OMC; e concentrar esforços para elevar a posição de potência internacional do Brasil, tornando-se um membro permanente do Conselho de Segurança da ONU, usando, para tanto, de argumentos como tamanho territorial, contingente populacional e seu *status* na organização (VIZENTINI, 2005). Outro aspecto importante a ser mencionado foi a chamada "segunda onda"[66] do processo

[64] No plano especificamente diplomático, Fernando Henrique habilmente esvaziou o Itamaraty de suas funções, uma vez que este órgão representava um foco de resistência do projeto nacional-desenvolvimentista. FHC transferiu as atribuições econômicas do MRE para o Ministério da Economia e, ao mesmo tempo, assumiu pessoalmente sua dimensão política com a introdução da diplomacia presidencial (VIZENTINI, 2005, p. 382).

[65] Frente às dificuldades de dar o andamento desejável ao MERCOSUL, devido às resistências e desconfianças de alguns dos vizinhos, Cardoso decidiu explorar o conceito de América do Sul como espaço geográfico para a integração física e como espaço para a resolução de conflitos, configurando a "sul-americanização da política externa levada à efeito em seu governo. Em contraponto (relativo) às cúpulas das Américas, convocadas pelos EUA, Cardoso convidou todos os Chefes de Estado da América do Sul para uma Cimeira, realizada em Brasília, já em meados do seu segundo mandato (31 de agosto de 2000) (RICUPERO, 2017, p. 594). Em perspectiva histórica, foi o desdobramento do processo de construção da integração sul-americana, iniciada na década de 1960.

[66] A primeira se deu na década de 1970.

de internacionalização de empresas brasileiras, com apoio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), que impulsionou a internacionalização da economia brasileira[67]. O Brasil globalizava-se por meio da abertura do mercado, sob a coordenação do Estado.

A busca da "autonomia pela participação"[68], marca dos governos de Cardoso, viria a substituir a "autonomia pela distância"[69], orientação esta do período da Guerra Fria. O conflito ideológico deu espaço à convergência e não faria mais sentido deixar o Brasil isolado deste movimento. Em contraste com o discurso triunfalista de alguns governos brasileiros, a diplomacia da era Cardoso distingue-se pela menor ênfase retórica. Gelson Fonseca Jr, assessor diplomático do Presidente, imprimiu uma sobriedade e um realismo na avaliação das condições nacionais, enquadrando o Brasil como um país médio, com alguma presença global pelo comércio e pela atuação em organismos multilaterais e forte presença regional na América do Sul, onde disporia de condições para influenciar na definição da agenda por não nutrir rivalidades decorrentes de disputa hegemônica ou conflitos com vizinhos (RICUPERO, 2017, p. 587).

Segundo Rubens Ricupero (2017), a descrição não exagerava a verdadeira posição do País no mundo, coadunando-se com a visão de que os problemas internos constrangiam a capacidade do Brasil, restringindo as possibilidades de ação do Estado, o qual dispõe de instrumentos (econômicos, militares, etc.) escassos e nem sempre mobilizáveis. Tal situação leva o País a adotar uma atitude que privilegia a diplomacia e o direito e ao consequente afastamento das políticas de poder. Em sua condição semiperiférica, a política de poder do Brasil não constituía uma política de potência. Nesse sentido, o governo brasileiro aderiu à Convenção sobre Certas Armas Convencionais (CCAC) e ao Regime de Controle de

[67] Em 1994, foi criada a Sociedade Brasileira de Estudos de Empresas Transnacionais e da Globalização (SOBEET), entidade que reunia pesquisadores, diplomatas, empresários, técnicos de sindicatos, representantes de Câmaras de Comércio, entre outros. Empresas com experiência no exterior (Petrobras e Itaú), juntamente com aspirantes (Embraer), impulsionaram a segunda onda de internacionalização de empresas brasileiras, por meio do aumento de investimentos no exterior ou de exportação de produtos com grande valor agregado (DORATIOTO e VIDIGAL, 2014).

[68] O termo "participação" que caracterizou a busca pela autonomia a partir do presidente Fernando Collor (1990-1992) refere-se precisamente à busca de participação na construção da chamada nova ordem internacional – a fim de torná-la mais favorável a seus interesses, principalmente os econômicos –, por meio da presença mais ativa nos organismos internacionais. Não obstante, para alguns autores (VIGEVANI, OLIVEIRA e CINTRA, 2003), o termo mais adequado para o período seria aquele designado pelo próprio governo, o de "autonomia pela integração", que enfatiza o desejo por uma participação que, primeiramente, necessitaria passar pela integração, de fato, ao sistema internacional (FUCCILLE, BARRETO e GAZZOLA, 2016, p. 83).

[69] "Autonomia pela distância" como uma política de não aceitação automática dos regimes internacionais prevalecentes e, sobretudo, de crença no desenvolvimento parcialmente autárquico, voltado para a ênfase no mercado interno; consequentemente, uma diplomacia que se contrapõe a certos aspectos da agenda das grandes potências para se preservar a soberania do Estado Nacional (VIGEVANI e CEPALUNI, 2007, p. 283).

Tecnologia de Mísseis (MTCR). A abdicação de qualquer pretensão do País em relação ao núcleo duro da indústria bélica internacional foi complementada pela adesão ao Tratado de Não Proliferação Nuclear (TNP), em 1997.

Tal posicionamento, considerado por muitos como controverso[70], era contrário à visão de que o TNP serviria como instrumento de congelamento do poder mundial e alinhava-se à perspectiva de que seria um mecanismo de progresso rumo ao desarmamento e à não proliferação. Para Cardoso, "temas estratégicos cederam lugar aos assuntos que realmente contam no cotidiano de homens e mulheres: os padrões de bem-estar e a qualidade de vida"[71]. Essa lógica, portanto, não contemplava como dano aos interesses brasileiros os compromissos assumidos pelo País nos segmentos de segurança e defesa, desde que gerassem reflexos positivos para outras áreas consideradas mais importantes, como a da economia (FUCCILLE, BARRETO e GAZZOLA, 2016).

Sob a condução de Cardoso, o Brasil aderiu aos principais regimes internacionais, demonstrando a fé do governo que esse alinhamento traria vantagens automáticas ao País. Tal adesão se deu no âmbito global e regional. A busca por autonomia se manifestou por meio de negociações em diversos foros internacionais, em reuniões birregionais e nas relações com a vizinhança sul-americana (DORATIOTO e VIDIGAL, 2014, p. 122). Como destacam Fuccille, Barreto e Gazzola (2016), essa participação ou integração, ainda que não demonstrasse alinhamento, eram baseadas em uma postura pouco confrontativa com os Estados centrais, em especial naqueles temas considerados sensíveis, como os afetos à área de segurança. Buscando ocupar um espaço maior no cenário internacional, o Brasil partiu para a "busca por credenciais"[72], objetivando demonstrar engajamento com a construção da nova ordem mundial. Contudo, conforme se veria mais a frente, a obtenção das vantagens esperadas face à essa postura foram muito aquém das esperadas.

No que diz respeito à articulação entre a defesa e a política externa, cabe destacar, a seguir, algumas significativas realizações do período de Cardoso na presidência da república. Em 1996, a Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CREDEN)[73] foi criada, com a finalidade de auxiliar na formulação e no acompanhamento de políticas governamentais nas

---

[70] Os militares apresentaram objeções, embora com pouca reverberação junto aos tomadores de decisão do governo Cardoso.

[71] Discurso de Cardoso na Conferência no *College D'Europe* (1995). Disponível em: http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_biblioteca/resenhas_peb/Resenha_N77_2Sem_1995.pdf.

[72] Expressão usada pelo chanceler de Cardoso, Luiz Felipe Lampreia (1996), para expressar o engajamento brasileiro na conquista da confiança internacional.

[73] A CREDEN foi criada pelo Decreto n° 1.895, de 6 de maio de 1996, tendo como membros natos os ministros militares de então e o ministro das Relações Exteriores, dentre outros.

áreas de cooperação internacional na área de defesa, integração nas fronteiras, populações indígenas, direitos humanos, entre outros temas. Devido ao escopo das suas atribuições, a CREDEN objetivava, também, se tornar uma instância de coordenação entre políticos, militares e diplomatas.

Ainda naquele mesmo ano, com a proposta de sistematizar uma diretriz ampla para o setor, foi instituída a PDN, tendo sido considerada, por diversos estudiosos, bastante genérica. Tendo cabido à SAE – que, à época, era chefiada por um diplomata – a coordenação da elaboração da PDN, observou-se a participação marcante do MRE no processo. Em contrapartida, as Forças Armadas, que não estavam articuladas em torno de uma posição comum, não tiveram representatividade adequada. Por conseguinte, a visão realista dos militares sucumbiu perante a abordagem grotiana da chancelaria (ALSINA JÚNIOR, 2003).

O segundo esforço de Cardoso foi pela criação do Ministério da Defesa (MD)[74]. Em 1997, após resistências por parte de representantes das Forças Armadas, Cardoso instaurou um Grupo de Trabalho Interministerial, composto pelo Ministro-Chefe da Casa Civil, pela SAE, pelo Estado-Maior das Forças Armadas e pelos ministérios militares. A diretriz presidencial era que fosse criado um novo órgão, a ser implementado a partir de 1998. A despeito dos amplos dissensos, em 1999, o MD foi criado, a Casa Militar foi transformada em Gabinete de Segurança Institucional e os três Ministros Militares passaram a ocupar o cargo de Comandantes das Forças Armadas, perdendo o *status* ministerial.

Não obstante a dificuldade em impor-se uma definição política de Estado unificadora no período, a criação do MD e da PDN foram movimentos iniciais do processo de redução das autonomias institucionais militares. Porém, não foram o suficiente para articulá-la com a política exterior, muito devido à postura externa adotada pelo governo Cardoso, de adesão a diversos regimes internacionais, já explicitada neste trabalho. Winand e Saint-Pierre (2010), todavia, destacam a relevância da criação da nova estrutura do Poder Executivo, elencando o conjunto de consequências positivas para o Brasil:

> A criação do MD se traduziu em alguns avanços: 1-) ao nível discursivo, transluziu como o marco "formal" da existência de uma política civil de Defesa – uma vez que antes disto, o que havia era o completo descaso civil com este setor que aos olhos de muitos, deveria ser de competência exclusiva dos militares; 2-) melhorou a imagem do país na comunidade internacional – uma vez que o fato de a Defesa ser conduzida por militares não era bem visto nem pelas entidades controladoras dos regimes internacionais de não-proliferação, nem pelo Conselho de Segurança, no qual, o Brasil lançara a candidatura a um assento; além de não ser compatível com os padrões de democracia referentes à nova ordem global; 3-) permitiu um nivelamento no diálogo internacional sobre Defesa, uma vez que as novas visões

[74] A Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, criou o Ministério da Defesa.

> cooperativas e comunitárias lançadas na ordem da "interdependência" requerem a uniformização dos canais de interlocução, como uma garantia de que o tema seja tratado com base em valores e interesses comuns (WINAND e SAINT-PIERRE, 2010, pp 4-5).

Face ao não atendimento das expectativas criadas pela política externa do governo brasileiro da era Cardoso quanto às reformas do sistema internacional, uma nova postura oficial foi adotada, antes do término do seu segundo mandato. A partir de então, priorizou-se o entorno estratégico imediato (América do Sul) e a expansão das relações com "países periféricos", como China, Índia e África do Sul. No que tange à defesa, a não realização do cenário internacional esperado, em especial o almejado redesenho da estrutura dos organismos internacionais, despertou no País a necessidade de rever o seu modelo de inserção internacional e, entre outras coisas, repensar o lugar da defesa na PEB.

Segundo Alcides Costa Vaz (2010), as posições sustentadas pelo Brasil nos fóruns multilaterais sobre desarmamento refletem três ordens de interesses: a salvaguarda da soberania no trato com as grandes potências; a adaptação às mudanças do sistema internacional e à transformação de seu próprio *status quo* internacional. Em conjunto, esses três interesses remetem à consecução da independência estratégica, enquanto elemento recorrente nas formulações do País nos planos da segurança e da defesa, como interesse de fundo e elemento balizador da sua inserção de segurança internacional.

Nesse sentido, o período após a redemocratização foi marcado por redução relativa das autonomias das Forças Armadas e do Itamaraty, sem, contudo, que houvesse uma aproximação mais significativa entre as políticas externa e de defesa do Brasil. A resultante da subordinação das decisões da política de defesa à política externa, nos anos 1990, foi definida por Alsina Júnior (2006) como a "síntese imperfeita"[75]. Não havia apenas dificuldades em gerir o setor de defesa, mas também pouca vontade política dos governos em imputar definições políticas de Estado e diretrizes de governo para a área. Por isso, o instrumento militar não foi compreendido como ferramenta importante da ação externa do Brasil, apesar dos avanços institucionais da era Cardoso (LIMA, 2015, pp. 25 e 26).

Como forma de sintetizar a conjuntura do período dos governos de Cardoso – e até mesmo um pouco antes –, vale destacar as palavras de Maria Regina Soares de Lima (2000):

[75] Dissertação de mestrado defendida pelo autor, em dezembro de 2002, junto à UnB. O título do trabalho, "A síntese imperfeita: articulação entre política externa e política de defesa na Era Cardoso (1995-2002)", pretendeu dar conta de uma questão central: como se processaria a articulação entre a política externa e a política de defesa durante a gestão de Fernando Henrique Cardoso a partir da análise de dois episódios específicos e inter-relacionados – a formulação da Política de Defesa Nacional (PDN), em 1996, e a criação do Ministério da Defesa (MD), em 1999.

> No contexto da hegemonia da economia de mercado e da democracia representativa liberal, a perspectiva realista tende a perder o lugar predominante que ocupara até recentemente na reflexão sobre política internacional no âmbito intelectual e acadêmico latino-americano. Passam e ser privilegiadas nas análises correntes não apenas novas definições do conceito de segurança, como as possibilidades de cooperação internacional em função de normas compartilhadas existentes nas formações republicanas de governo. Assim, com respeito à relação democracia e política externa, tende a predominar a visão otimista e a tradução moderna do argumento clássico kantiano a partir da hipótese que as democracias são naturalmente pacíficas e as autocracias naturalmente belicosas, desenvolvida na literatura sobra a 'paz democrática' (LIMA, 2000, p. 267).

2.2 Política externa e política de defesa nos governos de Lula da Silva

As eleições de 2002 levaram ao poder o candidato do Partido dos Trabalhadores (PT), que derrotou o indicado por Cardoso para sucedê-lo à frente do governo brasileiro. Luís Inácio Lula da Silva assumiu o comando do País como o representante de um projeto distinto ao que vinha sendo levado a cabo pelos governos que o antecederam. O líder sindical e ex-metalúrgico, que por ora ascendia ao posto máximo da Nação, carregava consigo as expectativas de uma parcela da população brasileira que via nele a certeza de se ver representada como nunca havia sido antes na história do País, esperançosa por melhorias da dignidade e das condições de vida.

No campo político, após sucessivos reveses eleitorais, o espectro mais à esquerda da frágil estrutura partidária brasileira se via no poder. Entretanto, para tal, teve que se ajustar ao *establishment.* E, conforme a história mostrou, parece ter-se adaptado aos hábitos de um esquema corrupto e corruptível, o que resultou na instauração, por parte da Justiça brasileira, de quase uma dezena de processos, até o final deste ano de 2018.

Tal fenômeno não se configurou um ato isolado na América do Sul. Na Venezuela, Hugo Chávez já havia chegado ao comando do seu país poucos anos antes (1999), assim como Néstor Kirchner, na Argentina, Evo Morales, na Bolívia, Rafael Correa, no Equador, todos alinhados com ideais semelhantes aos do PT do Brasil. Tal situação viria, com o passar do tempo, a facilitar o estabelecimento de um canal de comunicação paralelo ao das relações oficiais entre os países sul-americanos, detonando a chamada "onda rosa" sul-americana[76].

[76] De acordo com a edição 33 do jornal *Le Monde Diplomatique*, em janeiro de 2010, a Universidade de *Nottingham*, na Inglaterra, reuniu cerca de uma centena de pesquisadores para analisar o movimento político que ocorreu na América Latina, de 1998 a 2006, caracterizado pela ascensão ao poder, por meio de vitórias nas eleições presidenciais, da esquerda ou da centro-esquerda. O fenômeno, considerado relativamente novo na região, foi denominado "onda rosa" ou "guinada à esquerda". O processo da chamada onda rosa se iniciou com a eleição, em 1998, de Hugo Chávez na Venezuela. Coincidentemente, sua reeleição, em 2006, fechou um ciclo de "triunfo da esquerda" na região, abrangendo Chile, Brasil, Argentina, Uruguai, Bolívia, Peru, Nicarágua e Equador. Além disso, nos anos que se seguiram, houve as vitórias presidenciais de Cristina Kirchner (2007-2015), na Argentina; José "Pepe" Mujica (2010-2015), no Uruguai; Rafael Correa (2007-2017), no Equador; Evo Morales (2006 a

Com a liderança de Antonio Palocci à frente do ministério da Fazenda, Henrique Meirelles no Banco Central e uma equipe econômica composta de técnicos sem vínculos partidários ou ideológicos, a recuperação da então enfraquecida economia brasileira revelou-se surpreendentemente rápida (RICUPERO, 2017, p. 603). Tratava-se de aproveitar a fase de "vacas gordas" para pôr em marcha mecanismo de gradual contenção do alarmante aumento dos gastos correntes do governo, com significativo impacto para a dívida pública. Todavia, em 2005, o escândalo do mensalão selou a sorte dos destinos da vida econômica do País, somando-se aí o fato de o ministro Palocci, em março de 2006, ser derrubado do cargo, consequência de outro escândalo. Com Dilma Rousseff à frente da Casa Civil e Guido Mantega no ministério da Fazenda, o Brasil introduziu uma nova matriz econômica, mais expansiva e despreocupada com o aumento desenfreado do ritmo das despesas públicas. As consequências viriam, seis anos mais tarde, de forma implacável.

O virtuoso ciclo do preço das *commodities*, impulsionado pela descoberta do pré-sal e pelo crescimento espetacular da China, emprestou aos integrantes da equipe econômica dos governos de Lula da Silva uma postura imprevidente. Soma-se ao fato a ocorrência da crise econômica de 2008 que, nascida do setor imobiliário dos EUA, expandiu-se para a Europa e para o mundo. A reação do governo brasileiro foi a expansão vultuosa do crédito, aumentando a liquidez financeira por intermédio dos bancos oficiais. Inicialmente acertada, a medida foi, ao longo tempo, estendida, tornando-se, conforme se veria mais tarde, nociva à conjuntura econômica brasileira. Conforme relata Ricupero (2017, p. 605), brilhante na superfície, a situação real da economia escondia ameaças crescentemente perturbadoras que, no devido tempo, destroçariam a maior parte dos avanços acumulados da era Lula.

Quanto ao cenário internacional do início do século XXI, uma conjugação de fatores contribuiu para a emergência de atores de poder intermediário – como o Brasil. Algumas iniciativas autônomas em temas globais, antes reservados aos países centrais, especialmente às cinco potências que ocupam os assentos permanentes do CS/ONU[77], foram sendo protagonizadas por um grupo de países chamados "emergentes". O enfraquecimento do prestígio dos EUA, em face da criticada política antiterror e da crise econômica de 2008, contribuiu para o esvaziamento parcial do unilateralismo norte-americano, dando espaço a um novo policentrismo na política internacional. Assim, possibilidades até então inéditas foram

atual), na Bolívia; Dilma Rousseff (2011-2016), no Brasil; Ollanta Humala (2011-2016), no Peru; e Michelle Bachelet (2006-2010 e 2014-2018), no Chile. Sobre o assunto, ver <https://diplomatique.org.br/a-onda-rosa/> e <http://observatorio.repri.org/artigos/o-declinio-da-onda-rosa-e-os-rumos-da-america-latina/>.

[77] China, EUA, França, Reino Unido e Rússia.

sendo apresentadas para que um grupo de atores médios, favorecidos por condições de estabilidade político-econômica e dotados de capacidades de formulação e iniciativa diplomáticas, como o Brasil da época, pudesse emergir no cenário internacional (RICUPERO, 2017).

Com a chegada do PT e de Lula da Silva à presidência da República, a política externa ganharia um lugar de destaque nas preocupações e orientações governamentais. Conforme relata Fortes (2011), desde a criação do PT, ainda em 1980, havia uma preocupação explícita com as relações internacionais e, por consequência, com a eventual formulação de uma agenda própria para o tema, fundamentalmente baseada pela Política Externa Independente (PEI)[78]. A PEI, embora aplicada por um breve período à época da sua criação, acabou sendo aderida, conceitualmente, com o passar dos anos, por atores externos ao MRE. No governo Lula da Silva, diversos simpatizantes dessa visão ocuparam cargos importantes na condução da política externa brasileira[79].

Em seu discurso de posse à frente do Itamaraty[80], em 2003, o chanceler Celso Amorim apresentou a sua síntese do contexto internacional da época. Ressaltou um cenário complexo e pouco amistoso, em que a continuada divisão econômica entre países ricos e pobres propiciava um ambiente predatório de negócios, que associada ao plano político conflitivo, poderia trazer de volta o risco da guerra. Assim, segundo Amorim, a política externa brasileira deveria estar voltada para a paz e o desenvolvimento, que seriam alcançados por meio da redução das desigualdades entre as nações ricas e pobres, da promoção do respeito à igualdade entre os povos e da democratização efetiva do sistema internacional. Inaugurava-se o período da "autonomia pela diversificação"[81].

Dessa forma, era crença entre importantes atores do governo de Lula da Silva que o momento era de transição no sistema internacional. O eventual esgotamento da unipolaridade

---

[78] Diretriz política formulada por um pequeno grupo de diplomatas dentro do próprio Itamaraty, no início da década de 1960, sucintamente caracterizada pela "ideia de que se deve defender a soberania e os 'interesses nacionais', mesmo criando conflitos potenciais com os Estados Unidos" (VIGEVANI e CEPALUNI, 2007, p. 276). Sobre o assunto, ver também (CERVO, 2008, p. 14 a 20).

[79] O resultado das eleições de 2002 colocou simpatizantes dessa visão, simultaneamente, nos cargos de ministro das Relações Exteriores (Celso Amorim), de secretário-geral do Itamaraty (Samuel Pinheiro Guimarães), de assessor especial da Presidência da República (PR) para Assuntos Internacionais (Marco Aurélio Garcia), na presidência da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE) do Senado (Eduardo Suplicy-PT) e na PR (Luiz Inácio Lula da Silva) (FUCCILLE, BARRETO e GAZZOLA, 2016, p. 85).

[80] Sobre o assunto, ver: <http://www.itamaraty.gov.br/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/ministro-das-relacoes-exteriores-discursos/7547-discurso-proferido-pelo-embaixador-celso-amorim-por-ocasiao-da-ransmissao-do-cargo-de-ministro-de-estado-das-relacoes-exteriores>.

[81] Adesão do país aos princípios e às normas internacionais por meio de alianças Sul-Sul, inclusive regionais, e de acordos com parceiros não tradicionais (China, Ásia-Pacífico, África, Europa Oriental, Oriente Médio etc.), pois acredita-se que eles reduzem as assimetrias nas relações externas com países mais poderosos e aumentam a capacidade negociadora nacional (VIGEVANI e CEPALUNI, 2007).

e a crescente tendência à multipolaridade não sinalizavam, necessariamente, a prevalência de relações internacionais pacíficas. Acreditava-se que a ocorrência de um maior equilíbrio de poder – uma característica da multipolaridade – dificultaria a criação de hegemonias e, por conseguinte, surgiriam novas oportunidades de projeção de países não-centrais no sistema internacional, entre os quais o Brasil. Entretanto, era de entendimento comum que a multipolaridade, *per si*, não garantiria a paz entre os Estados.

Partindo da avaliação de que o contexto unipolar estava em transição, o Brasil buscava contribuir para uma possível multipolaridade emergente. Desde o início do governo de Lula da Silva, formuladores de política do MRE e do MD expressavam o entendimento de que havia uma "crescente tensão entre forças tendentes à unipolaridade e forças tendentes à multipolaridade" (VIEGAS FILHO, 2004, p. 19, *apud* TEIXEIRA FILHO, 2013). Alguns anos mais tarde, Celso Amorim, já como Ministro da Defesa de Rousseff, ao dirigir-se aos alunos do Curso de Altos Estudos Militares das Forças Armadas e de Altos Estudos em Política e Estratégia da Escola Superior de Guerra, no Rio de Janeiro, em 9 de março de 2012, expressaria sua visão de qual seria a multipolaridade a ser buscada por países como o Brasil:

> Na realidade mundial que se anuncia, ao Brasil interessa uma multipolaridade que, na falta de melhor termo, eu qualificaria de orgânica. Nela, normas gerais de conduta e instituições internacionais representativas, legítimas e efetivas devem regular a convivência entre os Estados e inibir os impulsos desagregadores decorrentes do unilateralismo e do abandono prematuro da via pacífica e diplomática para a solução de conflitos (AMORIM, 2016, p. 52).

Concernente à essa percepção, o governo de Lula da Silva empenhou-se em superar certas condições que passaram a ser entendidas como debilidades do Brasil e, entre elas, a defasagem na qual se encontravam as suas capacidades defensivas. Entendia o governo que as motivações para essa superação passavam pela obrigação de melhor proteger os recursos naturais, mas também pelo entendimento de que o Brasil necessitava de Forças Armadas condizentes com seu tamanho e importância, partindo da interpretação de que um país como o gigante sul-americano precisaria de eficaz capacidade dissuasória (FUCCILLE, BARRETO e GAZZOLA, 2016). Esboçava-se, dessa forma, os primeiros traços que delinearam o esforço de uma retomada mais vigorosa de temas relacionados à defesa, assim como a aproximação das agendas com o Itamaraty.

Em 2003, durante a Conferência da OMC (Cancún), o Brasil expôs ao mundo sua nova concepção de expansão de influência dos países em desenvolvimento nos fóruns multilaterais,

sob os auspícios do chamado multilateralismo recíproco[82]. A estratégia consistiu em realizar coalizões ao Sul, bloqueando as negociações que não atendessem aos interesses dos países emergentes. Nascia o G20. O próximo passo seria estender esse conceito para a segurança internacional, apontando a falta de representatividade do CS/ONU. No discurso de abertura da II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional[83], o chanceler Celso Amorim discorreu sobre o posicionamento do Brasil frente à premente necessidade de reformulação do Conselho da seguinte forma:

> A reforma da ONU não estará completa tampouco sem a expansão e a atualização do seu Conselho de Segurança, cujos membros permanentes seguem sendo os mesmos de seis décadas atrás. Desde 1945, o número de Estados-membros quase quadruplicou, com acentuado aumento no número de países em desenvolvimento. Naturalmente, é difícil conciliar o ideal democrático em sua forma mais pura, que inspirava o pensamento de Rui Barbosa, e a necessidade de um órgão com capacidade de decisão rápida e eficaz em temas que exigem soluções muitas vezes em caráter de urgência, como são os da paz e segurança internacionais. Não creio que haja respostas absolutas ou irrefutáveis para essa contradição intrínseca. O que podemos almejar no atual estágio de evolução da relação entre os Estados é um sistema que busque equilibrar da melhor forma critérios de representatividade e de eficácia. A mudança que buscamos para o Conselho de Segurança tem, a nosso ver, esta característica. Tampouco devemos ter a pretensão de legislar para a eternidade. É necessário que a reforma por que venha a passar o Conselho de Segurança esteja sujeita a uma revisão sem pré-julgamentos, dentro de um período razoável. Obviamente, novos membros permanentes não devem dispor do direito de veto, mecanismo por cuja eliminação gradual e/ou atenuação continuaremos a militar, dentro dos limites do realismo. A Organização precisa se adaptar aos novos tempos. A inoperância do Conselho de Segurança ficou evidente na guerra do Iraque e no conflito no Líbano em 2006. Tal como existe hoje, o Conselho é incapaz de articular uma visão equilibrada e inclusiva da ordem internacional, que reflita de forma satisfatória as percepções do mundo em desenvolvimento. Juntamente com seus parceiros do G-4, o Brasil apoia uma reforma que torne o Conselho de Segurança mais representativo e suas decisões mais legítimas e eficazes. Em setembro último, o Brasil se somou à Índia, África do Sul, Nigéria e outros países no copatrocínio de projeto de resolução para o lançamento imediato de negociações. Já não é hora de seguir apenas debatendo (AMORIM, 2007).

O argumento do Brasil a favor da reforma na ONU, em especial do Conselho de Segurança, possui raízes profundas, as quais remetem à defesa da igualdade soberana dos Estados, defendida por Rui Barbosa, na Haia, base do discurso integrante do patrimônio diplomático brasileiro rumo a uma ordem internacional mais justa. Em 1988, na Assembleia Geral, o Presidente José Sarney (1985-1990) defendeu a reforma do CS/ONU, tendo afirmado

---

[82] Conceito baseado no paradigma de que as regras do relacionamento multilateral necessitavam ser democratizadas, trazendo benefícios a todos.

[83] Sobre o assunto, ver: <http://www.itamaraty.gov.br/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/ministro-das-relacoes-exteriores-discursos/7957-palestra-proferida-pelo-ministro-de-estado-das-relacoes-xteriores-embaixador-celso-amorim-por-ocasiao-da-ii-conferencia-nacional-de-politica-externa-e-politica-internacional-rio-de-janeiro-rj-05-11-2007>.

que o Brasil estava pronto para contribuir com o processo. Sarney propôs, na ocasião, a incorporação de novos membros permanentes, sem poder de veto. Entretanto, a proposta não foi levada à votação. Em 1993, no mesmo parlatório, o chanceler Celso Amorim defendeu a candidatura do Brasil a um assento permanente no CS/ONU, que acabaria ganhando maior impulsão a partir de 2003, quando o diplomata brasileiro reassumiu o cargo, agora no governo de Lula da Silva.

Bernal-Meza (2010, p. 208) destaca que o Brasil se valeu dos fóruns multilaterais para contrabalançar o poder dos países desenvolvidos. Assim, usou os instrumentos de cooperação para atingir os objetivos de política externa, dentro de uma visão realista[84]. Coerente com essa visão, o Brasil, em 2004, obteve a cooperação de outros países sul-americanos – Argentina, Bolívia, Chile, Peru e Uruguai – e aceitou liderar o componente militar da Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti (MINUSTAH). Sobre o assunto, Cervo (2009, p. 147) declara que "a missão no Haiti soma esses cálculos: por meio dela a ação brasileira promove o bem-estar e o desenvolvimento, usa a cooperação técnica e o próprio futebol, incorpora a filosofia política da ONU, mas persegue o status internacional e tem no horizonte outros fins, como o próprio Conselho de Segurança" (SOARES E SILVA, IPEA, 2012, p. 171).

Com base na conjuntura global de então e nas estratégias traçadas para a política externa de seu governo, Lula da Silva baseou os rumos desta política em quatro eixos principais: 1) obtenção do reconhecimento do Brasil como ator político de primeira ordem no sistema internacional policêntrico em formação, traduzido por um assento permanente no CS/ONU; 2) consolidação das condições econômicas internacionais que favorecessem o desenvolvimento a partir das vantagens comparativas brasileiras; 3)ênfase na dimensão Sul-Sul; e 4) edificação de espaço político-estratégico e econômico-comercial de composição exclusiva sul-americana (implicitamente de preponderância brasileira no resultado, se não na intenção) (RICUPERO, 2017, p. 208).

Da observação quanto aos eixos diplomáticos, é possível inferir que estes já estiveram presentes, como objetivos gerais, no contexto da política externa brasileira. Ao longo dos governos de Lula da Silva, adquiriram, eventualmente, enfoques diversos, fruto de inovações doutrinárias da própria política externa. Assim, exceto pela adoção de um discurso que pode ser considerado "heterodoxo" no que, historicamente, a diplomacia brasileira adotou até então,

[84] Enquanto o governo FHC tinha uma visão idealista, por acreditar que uma ordem multipolar traria desenvolvimento e harmonia, o governo Lula retomou uma visão realista, pela qual o mundo é enxergado de uma forma hierarquizada, privilegiando, assim, o acúmulo de poder político, econômico e militar (BERNAL-MEZA, 2010).

os objetivos de política externa de Lula da Silva não devem ser encarados como diferentes daqueles que os precederam. Dessa forma, quanto aos princípios basilares, esse período não deve ser assinalado como uma ruptura com a tradição diplomática brasileira. Iniciativas como o grupo dos BRICS ou o G-20 denotavam inegável originalidade, no sentido de traduzirem abordagens diferentes da afirmação da autonomia pela participação e integração, mas não consubstanciavam transformações de essência em relação à fórmula (RICUPERO, 2017). Ainda assim, o PT alimentava a crença do ineditismo quanto à sua conduta e ao estabelecimento dos objetivos políticos para o País. Tal postura era espelhada, repetidamente, por aquilo que acabou se tornando um bordão de Lula da Silva: *"nunca antes na história deste País"*.

Uma das características marcantes atribuídas à diplomacia da era Lula foi a inspiração ideológica e partidária de quadros ligados ao Itamaraty[85], o que contrariava à tradição da diplomacia brasileira, que, historicamente, tratava do seu ofício como uma atividade típica de Estado. A condução da diplomacia encontrava-se, segundo Ricupero (2017, p. 612), dividida entre duas lideranças[86], cada qual responsável por uma área de influência. Tal característica inspirou relativa desconfiança por parte dos segmentos militares – regularmente fiéis a este dogma –, haja vista a possibilidade da ocorrência de inviabilização de políticas de Estado. Era aquilo que ficou conhecido como "diplomacia paralela".

Se Cardoso já havia valorizado a chamada diplomacia presidencial em seus governos, Lula da Silva a elevou a um grau até então inédito na trajetória da política externa brasileira, mantendo o estilo personalista e participativo do seu antecessor. Segundo Cason e Power (2009), o Presidente usou o carisma e a diplomacia pessoal para administrar as relações bilaterais com outros países, especialmente os sul-americanos, aproveitando a conjuntura política regional favorável às inclinações políticas do PT[87]. O chanceler Celso Amorim, em palestra para alunos do Instituto Rio Branco[88], ressaltou a importância do carisma pessoal de Lula da Silva, destacando o valor da diplomacia presidencial no período dos seus governos:

---

[85] O ministro Celso Amorim e o secretário-geral do Itamaraty, embaixador Samuel Pinheiro Guimarães, assim como outros diplomatas de carreira em postos de comando, aderiram ao PT (RICUPERO, 2017, p. 611).

[86] Os grandes temas de política global teriam ficado sob o encargo do chanceler Celso Amorim, um diplomata de carreira bastante experiente. Os assuntos relativos ao relacionamento com os vizinhos da América do Sul, Cuba e América Latina em geral pertenceriam, primordialmente, ao assessor internacional Marco Aurélio Garcia, antigo militante do PT, que se tornara um interlocutor privilegiado junto a diversos governantes do continente americano (RICUPERO, 2017, p. 612).

[87] Situado no espectro político de esquerda, o PT construiu a base de seus discursos em cima de posições como a de solidariedade com países latino-americanos, africanos e em desenvolvimento, defronte aos interesses dos Estados Unidos e de grandes potências europeias. Em última instância, o nacionalismo e a aproximação do mundo em desenvolvimento decorriam da visão de que havia uma divisão parcial do mundo entre Norte, desenvolvidos, e Sul, em desenvolvimento. (LIMA, 2015).

[88] Trecho do discurso do Ministro Celso Amorim, em 07/05/2009, em Brasília, para turma de formandos do Instituto Rio Branco. Disponível em: <http://www.politicaexterna.com/archives/2421>.

> Não me recordo de outro momento em que o Brasil desfrutasse de tanto prestígio e estivesse tão presente nas grandes decisões internacionais. Essa nova realidade tem muitas causas. Uma delas tem origem nas próprias mudanças porque passa o sistema internacional. Outra, e mais importante, tem a ver com a intensa atividade diplomática colocada em marcha pelo Governo do Presidente Lula. Tem a ver também, e muito, com o carisma pessoal do Presidente (AMORIM, 2009).

Lula da Silva chegou a superar Cardoso no número de dias em viagens ao exterior[89]. Nos períodos de 2003-2006 e 2007-2010, visitou 86 países, passando, respectivamente, 216 e 269 dias no exterior. Viajou 105 vezes em seu primeiro termo e outras 143 no segundo. A nova ênfase nos países em desenvolvimento, em especial nos sul-americanos e africanos, pôde ser observada em face do número de visitas internacionais que realizou a essas regiões. Em seus dois mandatos foram, respectivamente, 83 para a América do Sul e outras 33 para a África (SCHREIBER; WASSERMAN, 2014, *apud* LIMA, 2015). Assim, desde Cardoso, houve uma progressiva pluralização e presidencialização da política exterior do Brasil, com ascendência da "diplomacia presidencial"[90] e a consequente potencialização da influência do chefe do Poder Executivo nas diretrizes da política externa brasileira. Paralelamente à diplomacia presidencial, valorizada pelo carisma político de Lula da Silva, a consolidação do paradigma do Estado Logístico[91] beneficiou a modernização das bases produtivas e a ampliação da competitividade das empresas do País.

Sob um olhar diferente, diversos críticos apontam que a diplomacia presidencial de Lula da Silva não obteve a eficácia propagada por seus admiradores, em especial quanto à obtenção de resultados concretos que estivessem alinhados com diversos interesses nacionais, não somente naquilo concernente às relações econômicas internacionais como também assuntos atinentes à política internacional. Na visão desses críticos, o sem-número de anúncios, discursos, participações em reuniões e viagens internacionais não se materializaram, concretamente, em resultados relevantes para o País (ABREU, 2010, pp. 49-51; RICUPERO,

---

[89] Fernando Henrique Cardoso viajou 92 vezes ao longo dos oito anos de seus mandatos presidenciais – uma média de 11 a 12 viagens por ano.

[90] Segundo DANESE (1999, p. 51), é a "condução pessoal de assuntos de política externa, fora da mera rotina ou das atribuições *ex officio*, pelo presidente, ou, no caso de um regime parlamentarista, pelo chefe de estado e/ou pelo chefe de governo". Ainda segundo esse autor, diplomacia presidencial, diplomacia de cúpula, diplomacia de chefes de estado e de governo e diplomacia de mandatários são conceitos indistintos. Danese afirma que "diplomacia de cúpula tem a ver com o poder personalizado pelo mandatário, por oposição ao poder das estruturas burocráticas do Estado, das quais a diplomacia muitas vezes é paradigmática" (Ibid).

[91] O Estado logístico é aquele que, sem ser empresário, apoia, legitima e cria condições para que os outros atores econômicos e sociais liderem o processo de desenvolvimento. Ao contrário do entendimento de então sobre a globalização, esse paradigma, iniciado no governo FHC e consolidado por Lula, não admite que forças internacionais imponham regras aos governos, ou seja, que se "(...) ceda por ameaça, por grito ou truculência" (CERVO e BUENO, 2010).

2010, pp. 57-58; e ALMEIDA, 2012, pp. 107-110). O diplomata Paulo Roberto de Almeida, hoje Diretor do Instituto de Pesquisa em Relações Internacionais (IPRI), órgão ligado à Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG), do MRE, um dos mais contundentes e consistentes críticos da PEB durante os governos de Lula da Silva, relata: "diplomacia ativista, bem mais baseada em anúncios e discursos, do que em resultados concretos" (ALMEIDA, 2012, p. 107).

Além do maior ativismo presidencial, da internacionalização de agências estatais e auxílios à expansão econômica das empresas brasileiras nos eixos prioritários – suporte para o Estado Logístico –, o protagonismo dispensado à política externa ao longo dos governos de Lula da Silva pode ser mensurado pela importância delegada à abertura de novos postos diplomáticos ao redor do mundo, com a devida prioridade dispensada às regiões consideradas estratégicas para o Brasil. Foram criados 81 novos postos, incluindo 52 novas embaixadas, 6 missões em organizações internacionais, 22 consulados e um escritório diplomático na Palestina. Do total, 23 foram na África, 15 na América Latina e Caribe, 13 na Ásia e 6 no Oriente Médio. O chanceler Amorim também viajou 467 vezes, visitando 101 países (AMORIM, 2010, pp. 226-227). Nesse contexto, a ênfase na valorização do relacionamento do Brasil no campo externo recaiu sobre os países em desenvolvimento. América do Sul e África se tornaram prioridade, sem, contudo, furtar-se de relações com os países desenvolvidos, o que acabou definindo a construção de arranjos de geometria variável, interconectando estes países a outros com interesse em desempenhar maior influência no sistema internacional.

No que tange à política de defesa nos governos de Lula da Silva, cabe buscar compreender a construção do processo de aproximação entre segmentos políticos que, teoricamente, são distintos quanto à visão de mundo, mas que encontraram pontos de convergência, ainda no processo eleitoral de 2002[92]. As reservas quanto aos posicionamentos ideológicos mais radicais de esquerda, adotados pelo PT na década de 1990, eram um tabu no meio militar. Da mesma forma, o posicionamento restritivo dos políticos do partido em relação aos militares era alimentado por preconceitos e desconhecimento. A relação civil-militar no Brasil do ano de 2002, embora tenha obtido avanços institucionais importantes desde o início do processo de redemocratização, ainda se mostrava frágil e envolta em uma penumbra de desconfiança.

[92] Ainda ao longo da campanha eleitoral que alçaria Lula da Silva à presidência do Brasil, o então candidato apresentou aos militares algumas propostas para o setor da Defesa : orçamento mais consistente para as três Forças, com maior participação do Congresso em debates da pasta; investimentos destinados à recuperação do setor de Inteligência; reforço das áreas de fronteiras, principalmente na região amazônica; revogação do TIAR e a substituição deste por um de cooperação regional; fomento da cooperação militar liderada pelo Brasil; fim, gradual, do serviço militar obrigatório, substituindo-o pelo civil; recomposição da aviação de caça, priorizando a transferência de tecnologia (WINAND e SAINT-PIERRE, 2010, p. 14).

Segundo Missiato (2012), durante a campanha eleitoral, pôde-se observar uma aproximação entre as propostas do candidato Lula para a Defesa e os interesses do segmento militar. Descreve o autor:

> Na arena de discussão acerca dos temas Defesa e Forças Armadas, os candidatos apresentaram suas propostas. Destacaram-se, nesse momento, convergências entre as propostas defendidas por Lula e os interesses das Forças Armadas. Como exemplo, em setembro de 2002, numa palestra proferida na Escola Superior de Guerra (ESG), o candidato defendeu um aumento nos investimentos do setor, através do reaparelhamento das Forças Armadas, e criticou os cortes empreendidos pelo governo de Cardoso. Além disso, sustentou que o Brasil, para tornar-se uma potência econômica deveria, também, possuir um potencial militar correspondente. Na mesma apresentação, defendeu o serviço militar obrigatório e rejeitou a participação brasileira na adesão ao Tratado de Não Proliferação Nuclear (TNP). A sintonia entre as propostas evidenciou-se nas declarações dos militares, após a palestra de Lula, quando a qualificaram como "impecável". (MISSIATO, 2012. p. 78).

Entretanto, após a eleição de Lula, as expectativas não conduziram ao resultado almejado pelos militares. Do contrário, a Presidência empreendeu adiamentos no reaparelhamento e possível alargamento no escopo de atuação e emprego das Forças Armadas fora dos limites da política de defesa do período. A alternativa encontrada pelos articuladores do governo para o financiamento de investimentos e programas sociais ocorreu em detrimento de demandas salariais militares e do reaparelhamento das Forças Armadas. Em meados de 2003, o governo optou por adiar o programa de compra de novos caças da Força Aérea Brasileira (FAB), e contingenciar a dotação orçamentária a, aproximadamente, três quartos daquela do ano anterior. Apesar do contexto nacional desfavorável, o novo Ministro da Defesa, José Viegas Filho, apresentou uma agenda política[93] de reformas bastante ambiciosa (LIMA, 2015).

Diplomata de carreira, Viegas levantou questões que variaram desde aumentar a transparência da política de defesa até intensificar a participação da sociedade civil nos

[93] No dia 25 de fevereiro de 2003, o Ministro da Defesa, José Viegas Filho, esteve no Clube Militar do Rio de Janeiro, onde apresentou as principais preocupações do MD. De acordo com o seu discurso, o governo tem "a explícita determinação de prestigiar e valorizar as Forças Armadas". Tentou explicar que a postergação do reaparelhamento das Forças Armadas não significava, para o governo, que este processo não tinha importância, mas que havia outras prioridades mais urgentes. O ministro lembrou que é função essencial das Forças Armadas defender a soberania e a integridade do território nacional, "Para isso - disse o Ministro - é necessário que os nossos efetivos estejam devidamente preparados, aparelhados e adestrados, de forma que a dissuasão seja sempre e convincentemente o elemento básico da estratégia brasileira de defesa". O Ministro procurou mostrar que a orientação das Forças Armadas estava adequada aos novos tempos que, com o fim da Guerra Fria, removeram do continente as preocupações com a Segurança Nacional e a tendência de empregá-las em questões internas. Segundo ele, os valores democráticos de que estão imbuídas as Forças, produziram transformações cruciais no seu interior, particularmente alterando o conceito de Segurança do Estado para o de "Segurança Cidadã", "substituindo a preocupação excessiva com a segurança do aparelho do Estado por uma atenção vinculada propriamente à segurança da nação, que prestigia os cidadãos e a sua escolha dos destinos políticos do país" (WINAND e SAINT-PIERRE, 2003). Disponível em <https://www.resdal.org/Archivo/d0000228.htm>.

debates[94]. Dentre os principais objetivos, destacam-se a atualização da PDN, a revitalização do debate com a sociedade civil, a elaboração de um Livro Branco de Defesa e a reestruturação da Escola Superior de Guerra. Às prioridades anteriores de proteger a Amazônia, modernizar os equipamentos militares e reduzir a dependência de equipamentos militares externos, foram adicionadas contribuir para a integração regional na América do Sul e ampliar a cooperação internacional na área de defesa. Entretanto, a agenda política de Viegas não avançou muito.

Não obstante o caráter reformista das propostas, os empecilhos se concentraram na questão da definição do escopo de atuação das Forças Armadas. O sucesso na condução do processo de implementação da participação do Brasil na MINUSTAH acabou ofuscado pela não limitação do emprego das Forças Armadas em operações tipo polícia, ainda que tenha logrado resistir às pressões políticas de governadores e congressistas. Viegas era relutante quanto a esse tipo de emprego dos militares, o que considerava um desvio de função[95]. Após uma sucessão de desgastes, ligados à autonomia militar na condução da política de defesa e à fragilidade institucional do MD, Viegas pede exoneração[96] do cargo de Ministro, em novembro de 2004. Assumiu o posto o então Vice-Presidente da República, José Alencar, que acumulou as duas funções.

A passagem de Alencar pelo MD foi breve, porém não irrelevante. No que concerne aos objetivos da política de defesa, o Ministro manteve o planejamento de seu antecessor, dando prosseguimento às reformas setoriais idealizadas por Viegas. O principal logro do período esteve no âmbito das políticas declaratórias. Em julho de2005, o Decreto nº 5.484 atualizou a PDN. Inspirado nos subsídios fornecidos pelo ciclo de debates promovido por Viegas, o texto aprofundou diversos conceitos adotados pelo Brasil. Ainda que se tenha apoiado em diálogos anteriores, o processo de formulação não incluiu participação do Poder Legislativo, nem outros setores da sociedade ou do Estado (VAZ, 2006).A nova PDN lançou uma nova perspectiva sobre a defesa, que agora seria destinada a "ameaças preponderantemente externas" e não mais apenas para "ameaças externas", como na versão anterior. Assim, o documento acabou por legitimar as atividades subsidiárias das Forças Armadas, em consonância com a Lei

---

[94] Palavras do ministro Viegas, durante a abertura do Ciclo de Debates Sobre o Pensamento Brasileiro em Matéria de Defesa e Segurança, realizado em Itaipava, no Rio de Janeiro, em setembro de 2003: "é preciso que as políticas de defesa nacional reflitam, de forma crescente, os valores, os interesses e as ideias da sociedade brasileira em toda a sua complexidade" (VIEGAS, 2004).

[95] "É a polícia o instrumento do Estado para reprimir atividades criminosas. Embora se possa compreender que – diante de demonstrações trágicas de desafio ao controle estatal por parte do crime organizado – autoridades e cidadãos bem-intencionados cogitem de um envolvimento mais direto ou continuado de uma instituição íntegra como as Forças Armadas em atividades de repressão ou de policiamento, há notáveis riscos que daí decorreriam e que temos o dever de evitar, para o bem da sociedade" (VIEGAS FILHO, 2004).

[96] Sobre o assunto, ver: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,integra-da-carta-de-demissao-do-ministro-da-defesa-jose-viegas,20041104p38089>.

Complementar nº 117, de 2 de setembro de 2004. Ademais, os conceitos de Defesa e Segurança foram oficializados na PDN[97].

O conceito de "entorno estratégico"[98] foi outra importante novidade da nova PDN. A capacidade dissuasória para o país manteve-se como foco da Política, ao passo que o Brasil valorizou a lógica da confiança mútua e introduziu a noção de projeção extrarregional dos interesses de defesa do Brasil (VAZ, 2006; SAINT-PIERRE, 2009). Ademais, a relação com o Atlântico Sul e os países africanos retomou a dimensão marítima nos documentos oficiais de defesa do País, antes restrita ao eixo amazônico.

Alencar, como ministro, imprimiu continuidade e avançou no diálogo entre o governo e a base industrial de defesa do Brasil. Na sua gestão, foi publicada a primeira versão da Política Nacional de Indústria de Defesa (PNID), documento que sistematizou os objetivos e interesses da política de defesa quanto à base industrial do setor. O texto indicou alguns cursos de ação futuros, como "fortalecer a base industrial de defesa" e "reduzir a dependência externa de produtos estratégicos de defesa" (BRASIL, 2005d). A aproximação não foi esboçada apenas do ponto de vista formal, mas também com efeitos na instituição. A criação da Comissão Mista de Indústria de Defesa (CMID), derivada do antigo Fórum de Indústrias de Defesa, teve a intenção de funcionar como um novo espaço de articulação entre o MD, o restante do governo federal e os empresários do ramo. Contudo, o comitê não atingiu o seu objetivo, em razão da falta de uma regulamentação mais clara sobre os processos subsequentes.

Ainda na sua gestão, Alencar contribuiu na aprovação da Sistemática de Planejamento Estratégico Militar (BRASIL, 2005e), destinada a apresentar, de forma sistematizada e preliminar, os condicionantes do preparo e emprego do poder militar nacional. Em março do ano seguinte, Waldir Pires, ex-Ministro-Chefe da Controladoria-Geral da União, assumiu o cargo de Ministro da Defesa, já pressionado para ampliar o orçamento contingenciado para a pasta. Ademais, o esforço de Pires em manter o emprego das Forças Armadas dentro do escopo constitucional contrastou com o represamento da agenda política do MD em uma temática de pouca relação com a defesa nacional: a crise no setor aéreo nacional[99]. Não tendo conseguido

---

[97] I - Segurança é a condição que permite ao País a preservação da soberania e da integridade territorial, a realização dos seus interesses nacionais, livre de pressões e ameaças de qualquer natureza, e a garantia aos cidadãos do exercício dos direitos e deveres constitucionais; II - Defesa Nacional é o conjunto de medidas e ações do Estado, com ênfase na expressão militar, para a defesa do território, da soberania e dos interesses nacionais contra ameaças preponderantemente externas, potenciais ou manifestas (BRASIL, 2005a, p. 2).

[98] 3.1 O subcontinente da América do Sul é o ambiente regional no qual o Brasil se insere. Buscando aprofundar seus laços de cooperação, o País visualiza um entorno estratégico que extrapola a massa do subcontinente e incluiu a projeção pela fronteira do Atlântico Sul e os países lindeiros da África (BRASIL, 2005a, p. 3).

[99] Em 29 de setembro de 2006, o jato particular *Legacy,* da Embraer, alugado por um grupo estadunidense, chocou-se com o *Boeing 737-800,*da companhia aérea Gol, com 154 passageiros abordo. Após o acidente, apenas os passageiros do *Legacy* sobreviveram. Considerado o maior acidente aéreo da história da aviação civil brasileira,

manobrar o evento com a autoridade e a habilidade requerida para o cargo, Pires foi substituído por Nelson Jobim.

Em certa medida, Jobim deu ensejo a uma nova etapa de tratamento da Defesa Nacional, haja vista que, até então, o MD ainda não havia se institucionalizado no meio político e exibia um perfil ineficiente no cumprimento de suas funções. Essa situação de fragilidade foi ressaltada pelo próprio presidente Lula da Silva, na ocasião da posse de Jobim, quando afirmou que o objetivo da nova gestão era "criar" o MD que, até então, só existia (na sua concepção) no papel. Durante a cerimônia, ressaltaria:

> Eu estou dizendo, categoricamente, que é preciso – e o Waldir se preocupava com isso –repensar neste País o Ministério da Defesa. O Ministério da Defesa, tal como está, está aquém daquilo que é a exigência, da sociedade brasileira, do funcionamento de um Ministério da Defesa. É preciso que a gente tenha o Ministério da Defesa com força suficiente para fazer as mudanças que precisam ser feitas, desde discutir a modernização, reequipar, até a reestruturação das Forças Armadas Brasileiras, até colocar pessoas para tomar conta de tudo aquilo que é pertinente às nossas Forças Armadas (LULA DA SILVA, 2007).

A gestão do novo ministro foi iniciada com a superação da crise aérea – facilitada pela adesão e lealdade das Forças, como ressaltou o próprio Jobim. A promulgação da Lei Complementar (LC) 136, de 25 de agosto de 2010, também chamada de Lei da Nova Defesa, foi outra importante contribuição da sua passagem pelo ministério, quando foram estabelecidos os novos modelos de mecanismos de gestão de recursos humanos (carreiras, remuneração e sistema previdenciário), de material e financeira.

Em relação à LC/136, três pontos são de fundamental destaque para ressaltar a sua importância. O primeiro deles é promover o envolvimento do Congresso Nacional na reflexão sobre a defesa, haja vista a submissão, para apreciação pelo Poder Legislativo, dos três principais documentos de defesa do País. Outro ponto é a criação do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA)[100], no âmbito do MD, o que caracterizaria, após onze anos, uma

até então, desencadeou uma crise política no setor. Em julho de 2007, outra ocorrência agravaria mais a já complexa crise. Uma aeronave *Airbus A-320,* da empresa TAM, derrapou na pista do aeroporto de Congonhas, vindo a se chocar contra o prédio da empresa, na avenida Washington Luís. No evento, morreram 199 pessoas. Findo o primeiro caso, em setembro de 2006, investigações da FAB concluíram que os controladores de voo eram os principais responsáveis. A posição das autoridades militares inspirou a formação de manifestações da categoria. No período de 2006-2007, o grupo realizou paralisações em todo o País, que atravancaram o tráfego aéreo nacional. Porém, o *status* militar dos funcionários os proibia de realizar qualquer movimento grevista, classificado como motim. A discordância na condução da solução do problema dos amotinados, entre Pires e os Comandantes militares, acabou por gerar a sua exoneração.

[100] O Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas, órgão de assessoramento permanente do Ministro de Estado da Defesa, tem como chefe um oficial-general do último posto, da ativa ou da reserva, indicado pelo Ministro de Estado da Defesa e nomeado pelo Presidente da República, e disporá de um comitê, integrado pelos chefes de Estados-Maiores das 3 (três) Forças, sob a coordenação do Chefe do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas.

mudança substancial na estrutura do ministério. E o terceiro ponto é atribuir a aquela estrutura de governo a competência para elaborar políticas e diretrizes acerca dos produtos de defesa – armamentos, munições, meios de transporte e comunicação, fardamento, etc. –, o que, consequentemente, permitiria impulsionar a indústria nacional de defesa (OKADO, 2012). Assim, foi reforçado o papel do ministro na cadeia de comando, reorganizadas secretarias e a política de compras de material de defesa, contribuindo para a centralização do processo de gestão das Forças Armadas sob a sua alçada (LIMA, 2015).

Ainda atrelada ao novo ordenamento da estrutura da pasta da Defesa, cabe destacar a publicação, no mesmo dia da LC/136, do Decreto nº 7274/2010, que trata da Política de Ensino de Defesa. Tal documento tem por objetivo fortalecer a estrutura institucional do próprio MD, haja vista buscar o incremento dos estudos de Defesa Nacional e incentivar o intercâmbio com a Academia nesse caminho. Ademais, ressalta-se a importância delegada à cooperação na área de ensino de defesa com outros países, em especial com os da América do Sul[101].

Mais à frente, o processo de elaboração da Estratégia Nacional de Defesa (END)[102], aprovada em dezembro de 2008[103], marcou, de forma indelével, a passagem de Jobim pela pasta. Considerado o documento responsável pelas diretrizes concretas de implementação da PDN, a END foi concebida como um produto de um grupo interministerial, presidido pelo MD em coordenação com o novo Ministro de Estado Chefe da Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE), Mangabeira Unger. Faziam-se presentes, também, os Ministros do Planejamento (MP), Orçamento e Gestão (MOG), da Fazenda (MF) e da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), assistidos pelos Comandantes das três Forças (BRASIL, 2008, p. 5). Ausente estava o MRE, embora tenha sido consultado, intensa e acaloradamente[104].

---

[101] Sobre o assunto, ver <https://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/1024899/politica-de-ensino-de-defesa-decreto-7274-10>.

[102] Com relação à END, pode-se afirmar que, no documento, o Brasil, pela primeira vez, deixa claro quais são as suas intenções no campo da defesa. Não se trata de um texto vago e superficial, como os anteriores, mas de um texto mais específico (ROCHA, 2008). A estratégia está calcada em três eixos estratégicos – a reorganização das Forças Armadas, a reestruturação da indústria nacional de defesa e a política de composição dos efetivos das próprias Forças –, vincula a defesa ao desenvolvimento, prevê a organização das três Armas sob a égide do trinômio monitoramento/controle, mobilidade e presença, define três setores estratégicos (cibernético, espacial e nuclear), propõe a criação de um Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (ECMFA), de uma Secretaria de Produtos de Defesa (SEPRODE) no âmbito do MD e de quadros civis para este ministério, entre outros aspectos (OKADO, 2012).

[103] O Decreto nº 6.703, de 18 de dezembro de 2008, publicou a versão final da END.

[104] O absenteísmo do Itamaraty no Comitê formulador não significou que não houve consultas nos debates. Versões do documento foram debatidas no MRE, assim como com partidos políticos, da situação e representações industriais, como a FIESP. Segundo Jobim, "houve duras discussões no Itamaraty, como sobre o protocolo adicional do TNP, em que as posições da Defesa não coincidiam com as do Itamaraty" (BRASIL, 2010c, pp. 157-158) (LIMA, 2015, p. 76).

A END foi uma oportunidade importante de aproximação entre as políticas externa e de defesa. Primeiro, permitiu o alinhamento de objetivos políticos entre ambas (ROCHA, 2011, p. 44). A prioridade estratégica reorientada para o Atlântico Sul e para a região amazônica denota que tanto as relações com a África quanto com a América do Sul tornaram-se componentes essenciais da política de defesa do Brasil. À época, a política externa imprimia um esforço sistemático de aproximação com os países africanos, bem como no sentido de viabilizar uma integração sul-americana.

Ademais, a END vinculou as atividades da defesa e do desenvolvimento nacional. Seja pela ótica de legitimar os gastos em defesa frente à sociedade, seja pela inspiração no binômio da ESG "segurança-desenvolvimento", a nova imbricação conceitual abriu precedentes para a cooperação interinstitucional entre o MD e outras burocracias nacionais. O cronograma ao final do documento demonstrava tal necessidade, atribuindo responsabilidades conjuntas a diversos ministérios e agências nacionais (LIMA, 2015). Assim, a END pode ser considerada um relevante avanço frente aos dois documentos de Política de Defesa que a precederam, haja vista ter abordado temas até então desconsiderados ou tratados de forma superficial, tendo ainda esboçado, mesmo que incipientemente, o desenho de algo como uma grande estratégia[105] para o Brasil.

Celso Amorim, chanceler de Lula da Silva e ocupante do cargo de ministro da Defesa durante o governo de Rousseff, conceitua o que seria a grande estratégia brasileira:

> O conceito de grande estratégia remete à necessidade de emprego de toda a gama de recursos à disposição do Estado, e não apenas dos recursos militares, para a manutenção de sua segurança, seja durante um conflito, seja para garantir a paz em termos que lhe sejam favoráveis. De um modo genérico, grande estratégia é definida como a correspondência entre os meios e as finalidades políticas de um Estado nos planos interno e externo. Do nosso ângulo, importa sublinhar a lógica da coordenação entre diferentes órgãos de Estado com vistas à proteção da soberania do Brasil e à sua projeção pacífica no mundo. Nesse sentido, Defesa e Relações Exteriores, militares e diplomatas, são os responsáveis mais diretos pela execução dessas tarefas. Mas elas se realizam sobre a base de fatores econômicos, sociais e culturais (AMORIM, 2016, p. 133).

Um esforço importante empreendido por Jobim foi sua atuação em benefício do reaparelhamento das Forças Armadas, buscando atender as suas demandas face às suas missões.

[105] A END, ainda que focada na temática da defesa, se estende a aspectos como a educação, ciência e tecnologia, economia, infraestrutura e mobilização nacional, entre outros. Avança sobre a organização das Forças Armadas, sua composição organizacional e suas práticas operacionais, assim como sobre as capacidades e os meios necessários para assegurar sua eficácia. Refletiu sobre a independência tecnológica para suprir esses meios, assim como na articulação com a indústria nacional reforçada com proteção e auxílio econômico para a produção de materiais de defesa de maneira autônoma. Menciona o desenvolvimento científico-tecnológico nas áreas cibernética, aeroespacial e, especialmente, nuclear (WINAND e SAINT-PIERRE, 2010, p. 19).

Alguns exemplos: o projeto de desenvolvimento da aeronave de carga e reabastecimento em voo KC-390, da Embraer, em conjunto com diversos países – Argentina, Chile, Portugal, República Tcheca, etc. –; a parceria com a França para a construção de uma base naval e de um estaleiro em Itaguaí; a produção de quatro submarinos convencionais e um nuclear; e a fabricação de cinquenta helicópteros de transporte militar de última geração, o EC-725 (OKADO, 2012). Nota-se, portanto, a visualização da importância do desenvolvimento de uma sólida base industrial voltada para a defesa, como apontou a END (2008). Sua contribuição para o desenvolvimento e a defesa do Brasil foi proposta nos novos documentos da Defesa, alertando para a necessária conexão com as Forças Armadas e a Academia.

Fruto do grande projeto de integração da América do Sul, capitaneado pela PEB, o presidente Lula da Silva lançou a ideia de criar o Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), estabelecendo responsabilidades na condução do processo ao ministro da Defesa Nelson Jobim. A primeira missão dada ao ministro foi a de garantir o sucesso da empreitada brasileira, viabilizando a adesão de todos os países-membros da UNASUL à nova organização. Para tal, Jobim deu cabo a um périplo por todas as nações sul-americanas, visando a consolidar o plano brasileiro[106]. O CDS compôs a estratégia da PEB para a América do Sul, assim como outros mecanismos de articulação entre a política de defesa e a política externa do Brasil conformaram a atuação do País no seu entorno estratégico.

A gestão de Jobim, de maneira geral, pode ser considerada como emblemática à frente do MD, haja vista ter conseguido impor sua autoridade e estabelecer a direção política do ministério, contornando, com habilidade, a autonomia castrense. Seu perfil institucional e sua capacidade de diálogo lhe auferiram legitimidade e trânsito entre o segmento militar, reduzindo eventuais óbices. Coube-lhe a responsabilidade de encabeçar um projeto reformista, tendo sido considerado o primeiro a ocupar a pasta da Defesa tanto com vocação, quanto com força política (MARTINS FILHO, 2010, p. 301).

Raphael Camargo Lima (2015) infere que a gestão Jobim adotou um caráter transitório, tendo sido marcada pela retomada da defesa na agenda política do MD e por reformas que orientariam melhor apolítica de defesa do Brasil. Ademais, como demonstrado pelas palavras do presidente Lula da Silva na solenidade de posse daquele ministro, haveria

[106] Quando a proposta de criação do CDS ganhou musculatura, coube a Nelson Jobim a missão de garantir a adesão de todos os países ao projeto. O papel de liderança exercido por Jobim ao longo do processo de consolidação do CDS foi importante para a viabilização do projeto brasileiro, cabendo ao ministro, a partir de abril de 2008, a condução de uma série de tratativas bilaterais com os presidentes e os ministros de defesa dos países membros da UNASUL, realizando um giro por esses Estados com o intuito de garantir a adesão à proposta brasileira (FRIZZERA, 2015).

"um total apoio do governo", numa referência indireta à fragilidade apresentada pelos últimos representantes da pasta, com reflexos na baixa institucionalidade do MD. Neste ponto, ressalta-se a importância da END (2008) como um marco conceitual fundamental para as reformulações implementadas a partir de então, jogando luz na construção de uma diretriz governamental mais clara para a defesa nacional.

As melhorias impostas nacionalmente referem-se, em geral, ao incentivo à revitalização da indústria nacional de defesa, à aquisição e ao desenvolvimento de capacidade científica e tecnológica (fosse por meio de produção própria ou de acordo de transferência de tecnologia), e compra de bens prontos que permitissem suprir parte das demandas consideradas mais urgentes. Todos esses três aspectos retomam à ideia inicial de autonomia, uma vez que tentam romper com a dependência tecnológica, enquanto uma das ferramentas que ajudam a reproduzir o *status quo* na distribuição de poder no cenário internacional (LIMA, 2010). Configurava-se, dessa maneira, a retomada da estruturação de uma base industrial de defesa no País, intimamente vinculada a um projeto de desenvolvimento nacional.

Sob o ponto de vista da cooperação internacional em defesa e segurança, os governos de Lula da Silva se mostraram coerentes com a histórica estratégia da política externa de privilegiar o multilateralismo nas relações internacionais, em especial medida no que tangia às relações na América do Sul, consideradas como prioridade. A criação do CDS (2008) vem a corroborar essa estratégia de atuação. As relações com a África também conformaram um dos eixos prioritários da PEB durante os governos de Lula da Silva. No âmbito da política de defesa, a PDN e a END definiriam o Atlântico Sul como uma região estratégica para o Brasil. Como diz Saraiva (2012, p. 97), "o governo presidido pelo presidente Lula da Silva relançou, em bases mais de caráter permanente, a política africana do Brasil". Foi reforçada a importância da segurança marítima no Atlântico Sul, e a margem africana desse espaço geográfico definida como de interesse estratégico para o País.

A diplomacia brasileira– reforçada pela figura presidencial popular do presidente da República– substituiu o silêncio nas relações do País com o continente africano por um ciclo virtuoso de cooperação, imprimindo um novo rumo na dimensão africana da inserção internacional do Brasil (SARAIVA, 2012). Com a África do Sul, por sua vez, o Brasil estabeleceu uma parceria estratégica de atuação em diversas frentes, tais como os BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), o Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul (IBAS), o BASIC (concertação sobre meio ambiente que reúne todos os membros dos BRICS com exceção da Rússia), além do G20. A pauta da relação bilateral incluiu temas como agricultura, meio ambiente, saúde, segurança alimentar, defesa e ciência e tecnologia, enquanto

que o intercâmbio comercial passou de US$659 milhões, em 2002, para US$2,6 bilhões, em 2012 (OLIVEIRA e PIERI, 2016).

Encerrando esta seção, é possível concluir sobre algumas questões centrais ao tratamento que o governo brasileiro dispensou à política de defesa nos últimos anos. Com a gênese do processo de redemocratização no Brasil e o fim da Guerra Fria, teve início um período de maior interesse governamental sobre as questões de defesa no País. O final da década de 1980 e os anos 1990 foram marcados por um pensamento oficial dedicado, quase que de forma exclusiva, às questões econômicas e comerciais, o que acabou constrangendo o desenvolvimento da defesa em seus diversos aspectos. Por conseguinte, o "silêncio ensurdecedor" dos temas afetos à segurança e à defesa reverberava, desapercebidamente, na agenda de política externa do Brasil. Esse posicionamento, materializado pela concepção da "autonomia pela participação" nos grandes arranjos globais, era compreendido como o vetor mestre da nova estratégia de inserção internacional brasileira. Assim, defesa e política externa caminhavam por estradas paralelas.

Contudo, houve uma inflexão de condutas quando o governo de Lula da Silva assumiu o poder, o que, no seu conjunto, veio a facilitar um movimento de aproximação entre as duas supracitadas esferas políticas. Primeiramente, a nova "autonomia pela diversificação" incluía a defesa no projeto da política externa, atribuindo-a papel de suporte e parceira em projetos de cooperação e projeção do País. Em segundo lugar, a criação do MD (projeto de Cardoso) e o lançamento dos documentos da defesa nacional (PDN de Cardoso e PND/END de Lula da Silva) possibilitaram que, nos períodos de Lula da Silva, a burocracia da Defesa adquirisse uma musculatura minimamente adequada para aumentar sua influência sobre os assuntos de política externa, quebrando o isolamento militar e a tradicional predominância do Itamaraty. Esses fatores, combinados a outros novos documentos políticos de alto nível para a área de defesa e a uma conjuntura econômica mais positiva do País, permitiram que fosse feita uma reflexão mais profunda a respeito do tema e sua importância para a política externa brasileira (FUCCILLE, BARRETO e GAZZOLA, 2016, p. 91).

Ademais, embora não tenha sido publicado no período de tempo enquadrado pelos dois mandatos de Lula da Silva, é pertinente ressaltar o lançamento, em 2012, durante o período de Rousseff, do LBDN. Pode-se inferir que tal publicação, efetivada quando Celso Amorim era ministro da Defesa, foi um produto da "era Lula da Silva", cujo embrião se deu ainda no seu governo. Diferentemente da PND e da END, o documento não apresentou novas enunciações políticas, tendo sido, sobretudo, um provedor de transparência aos objetivos e finalidades do instrumento militar brasileiro para audiências nacionais, regionais e globais. Em depoimento ao

Centro de Pesquisa e Documentação de História da Fundação Getúlio Vargas (CPDOC/FGV), em 2013, o Ministro Nelson Jobim, ao explicar a gênese do processo de criação do LBDN, pontuou:

> Quando eu assumi, eu me lembro perfeitamente disso, eu participei de um encontro no Forte de Copacabana sobre segurança. Alguém me toca nessa história de Livro Branco e eu não sabia o que era. E eu disfarcei, não é? Eu não sabia, de forma nenhuma. Aí eu fui descobrir o que era o tal Livro Branco e disse: Ah! Tem que fazer esse negócio. Aí o Livro Branco foi dentro da estrutura da END. Aí organizamos... Inclusive, no início, eu pedi uma série de seminários. Eu disse: Vamos fazer esse negócio, mas não é escrever um livro, vamos juntar gente. Aí fiz seminários por todo o País, estruturações. Inclusive se publicou um troço que foi importante, um trabalho muito bom. E, depois, era multidisciplinar, ou seja, não era... aquilo que a gente pensava. Tinha gente que criticava, que estava lá fazendo críticas. Aí deu à Política de Segurança Internacional um livro grande, um seminário. Depois, esse Livro Branco foi um longo seminário, debatemos em todo o País. Aí deu origem... Quando eu saí não estava pronto, ainda; ele estava em construção. Terminou agora, com o Amorim. Mas foi toda essa estruturação (CPDOC, FGV, 2013, p. 14).

Contudo, perpassando a importância da sua própria razão de ser, pode-se destacar que seu texto buscou a harmonização e sistematização do posicionamento dos estamentos diplomáticos e militares brasileiros, em especial quanto aos seus posicionamentos como atores centrais de políticas de Estado. O LBDN reforçou a demanda por cooperação interburocrática e coerência nos dois vetores da ação externa do país no sistema internacional, seja em organizações e grandes regimes, seja na ação internacional das Forças Armadas (LIMA, 2015). O desenvolvimento tecnológico, a integração regional na América do Sul e a cooperação multilateral no Atlântico Sul são exemplos de temas estratégicos relevantes para o Brasil, alçados ao texto do LBDN e configurados como pontos de efetiva articulação de objetivos e ações entre as políticas externa e de defesa do País[107], com destaque para o reforço ao discurso brasileiro de construção de um ambiente internacional mais cooperativo (BRASIL, 2012d, pp. 49-51).

Uma inovação importante do texto do LBDN foi a utilização, até então inédita em documentos de defesa do Brasil, da expressão *Comunidade de Segurança,* referente à cooperação com a América do Sul. Ao expressar tal posição, o País alçou a outro patamar seu discurso regulador das relações internacionais para com seu vizinhos sul-americanos, não tendo sido a escolha ocasional. Ao contrário, serviu de mecanismo para dirimir desconfianças dos vizinhos sobre o processo de revitalização da defesa nacional do Brasil e reforçar a posição

[107] As políticas externa e de defesa são indissociáveis. A manutenção da estabilidade regional e a construção de um ambiente internacional mais cooperativo, de grande interesse para o Brasil, serão favorecidos pela ação conjunta do Ministério da Defesa (MD) e do Ministério das Relações Exteriores (MRE). [...] A Política e a Estratégia assinalam responsabilidades na promoção do interesse nacional, em particular nos temas afetos a desenvolvimento e segurança do País. Evidenciam a necessidade de fortalecimento dos mecanismos de diálogo entre o MD e o Itamaraty. (BRASIL, 2012d, pp. 48-49).

brasileira na busca da estabilidade regional. Cabe notar, também, que o CDS foi referenciado como ator-chave na construção da nova identidade política sul-americana (LIMA, 2015).

2.3 Segurança e defesa no entorno estratégico brasileiro: espaço para cooperação

Sendo fiel ao recorte temporal proposto para esta pesquisa, destacam-se os aspectos mais significativos da conjuntura internacional da época, a fim de melhor compreender as opções estratégicas dos governos de Lula da Silva, em especial no que tange às ações políticas internas e externas ligadas à defesa nacional e à política externa. Tal revisão ajudará no desdobramento deste trabalho, pontualmente no que diz respeito à cooperação internacional em defesa no entorno estratégico do Brasil.

À queda do Muro de Berlim, em 1989, seguiu-se o colapso do bloco soviético, que levou uma parcela significativa de analistas a pensar que uma nova era teria começado, sob a indicação de que uma paz duradoura entre as maiores potências mundiais conformaria a nova realidade do sistema internacional. Era grande a expectativa de que, face à superação dos conflitos que haviam colocado o mundo próximo da destruição, a desmobilização dos aparatos de defesa e a redução permanente dos gastos militares mundiais, finalmente, levariam a humanidade à busca pela solução de problemas outros – e mais prementes – que não os ligados à (in)segurança internacional.

Dessa forma, formou-se o senso de que os recursos antes dispensados ao desenvolvimento, à aquisição e à manutenção de sofisticados armamentos convencionais e de armas de destruição em massa poderiam, então, ser redirecionados para outras finalidades, como políticas voltadas à promoção do bem-estar, ao desenvolvimento de novas tecnologias e à sustentabilidade ambiental. Finalmente, parecia haver chegado o momento de a humanidade receber os chamados dividendos da paz[108].Contudo, ao ser feita uma análise sumária dos 20 anos subsequentes ao término da Guerra Fria, conclui-se que a expectativa de uma "paz kantiana" entre as nações foi, em grande medida, frustrada.

Nos anos 1990, houve redução substancial nos dispêndios militares no mundo, liderada, sobretudo, pelos países desenvolvidos e pela Rússia. Não obstante, a década seguinte foi marcada pelas consequências dos ataques terroristas aos Estados Unidos em 11 de setembro de 2001, acelerando a tendência de aumento dos gastos que já se observava desde 1999 em alguns países e desencadeando uma série de novos conflitos, implicando, portanto, a reversão

[108] *Peace dividends* foi um termo popularizado no início dos anos 1990, cuja ampla difusão é atribuída a George W. Bush e Margaret Thatcher.

da trajetória de queda dos dispêndios militares mundiais (SILVA FILHO; MORAES; IPEA, 2012). Assim, após os atentados de 11 de setembro de 2001, o tema do terrorismo adquiriu uma importância central nas agendas de segurança continental, influenciando os rumos das políticas externa e de defesa dos países do chamado "Hemisfério Ocidental". Na sequência dos acontecimentos, uma série de eventos foram organizados, com o intuito de normatizar as novas ações que decorreriam daquela conjuntura instalada[109].

Desses documentos, as resoluções de 21 de setembro de 2001, além de outras ações, inseriram os ataques aos EUA no escopo do TIAR. O escopo central estava baseado no estreitamento dos laços de cooperação entre os Estados membros da OEA, bem como a definição de um marco jurídico mínimo, mesmo que não houvesse sido estabelecida uma definição clara de terrorismo. Com isso, a OEA transportou, para o âmbito regional, a reafirmação dos pressupostos jurídicos presentes nas convenções e resoluções das Nações Unidas, sem estabelecer, de forma inequívoca, um ponto focal que se coadunasse com o contexto político sul-americano (SUAREZ; IPEA, 2012). Consequentemente, as percepções externadas sobre o tema, por parte dos países membros da OEA, foram distintas. Do conjunto de integrantes com maior relevância no cenário americano, somente EUA e Colômbia consideraram o terrorismo uma ameaça emergente. Para a maioria, as políticas de defesa, assim como as demais atribuições ligadas à segurança, permaneceriam atreladas à primazia da manutenção do controle territorial, ligada ao conceito clássico de soberania estatal. O terrorismo não adquirira, portanto, relevância significativa para a agenda de defesa da maioria dos países membros da OEA.

Quanto à arquitetura plural – uma das características do regionalismo nas Américas – , é possível identificar processos bastante interessantes de definição de regiões nessa parte do mundo. Essa discussão teve início no século XIX, quando da ocorrência das conferências interamericanas, cruciais para a construção de uma ideia de região que seria o "Hemisfério Ocidental". Assim, a OEA se constituiu em organização a partir dessa definição de região, que é bastante apoiada no projeto político norte-americano, mas não só nele. Dessa definição, teve origem o conceito de Segurança Hemisférica[110], que foi se "adequando" ao longo do tempo.

[109] Resolução para o fortalecimento da cooperação hemisférica para prevenir, combater e eliminar o terrorismo (21 de setembro de 2001); reunião de consulta aos ministros de Relações Exteriores para tratar da ameaça terrorista nas Américas (21 de setembro de 2001); e Convenção Interamericana contra o Terrorismo (3 de junho de 2002).
[110] A Declaração Sobre Segurança nas Américas, adotada pela Organização dos Estados Americanos (OEA) em outubro de 2003, criou um novo conceito de segurança hemisférica que amplia a definição tradicional, entendida como defesa de segurança dos Estados, a partir da incorporação de novas ameaças, preocupações e desafios que incluem aspectos políticos, econômicos, sociais, de saúde e ambientais. Ou seja, quase todos os problemas podem ser considerados agora uma potencial ameaça à segurança (CHILLIER; FREEMAN, 2005).

Para manter a sua hegemonia no hemisfério ocidental, sempre foi interesse dos EUA pautar as principais agendas para a região, influenciando visões, interesses e ações de atores estatais e não estatais, em diferentes esferas: militar, econômica, política, ideológica e cultural. Para obter sucesso em seu intento, os EUA lançam mão dos instrumentos à sua disposição, buscando alcançar as instituições regionais e os governos locais.

Por sua posição geográfica, a América do Sul está enquadrada na *geoestratégia estadunidense,* o que a caracteriza como área de interesse estratégico e no perímetro de segurança dos EUA, dentro do seu objetivo mais amplo de segurança. Do fato, depreende-se que o surgimento de qualquer potência ou coalizão que venham a emergir na região pode ser encarado como uma ameaça aos objetivos fundamentais da política externa estadunidense (SPYKMAN, *apud* PADULA, 2015).

Os mecanismos de segurança hemisférica[111] foram implementados na década de 1940, tendo sido planejados sob a ótica do conflito bipolar, com o objetivo de afastar a "ameaça comunista" da região e evitar subvenções internas. De caráter institucional, eles foram concebidos para gerar respostas a todos os tipos de ameaças à segurança no continente americano, inclusive as tradicionais. Todavia, o sistema interamericano permaneceu com seus mecanismos coletivos de segurança praticamente inalterados, não tendo se adaptado às exigências decorrentes das mudanças no sistema internacional, especialmente depois da Guerra Fria.

É razoável especular sobre o que justificaria a permanência no tempo do concerto interamericano: de um lado há um sócio hegemônico – os EUA – capaz de estabelecer objetivos e desenvolver estratégias de longo prazo com solidez e, de outro, os países latino-americanos, sócios mais fracos e vulneráveis às gestões da superpotência vizinha. Ademais, o surgimento de novos atores – Estados ou novas estruturas regionais – com potencial de pautar agendas de Segurança, com interesses e visões conflitantes ao *status quo* estabelecido, colidiria com os interesses da potência hegemônica para a região.

Em 1947, uma sequência de atividades marca a questão da segurança internacional, em especial naquilo que afetaria o continente americano. Houve o lançamento da Doutrina Truman, do Plano Marshall e, também, a assinatura do TIAR, ou Tratado do Rio. Por intermédio

[111] As bases institucionais do sistema de segurança hemisférico foram estabelecidas em 1942. Nesse ano, na Conferência do Rio de Janeiro, foi criada a Junta Interamericana de Defesa (JID), órgão encarregado de planejar a defesa do "Hemisfério Ocidental" de agressões extra hemisféricas. Dessa forma, caberia à JID a preparação gradual das repúblicas americanas para a defesa do continente, mediante a realização de estudos e a recomendação de medidas para este fim (PAGLIAI, 2006).

da Doutrina Truman, os EUA asseguravam que suas forças militares estariam sempre prontas a intervir em escala mundial, desde que fosse preciso defender um país aliado da agressão externa (da URSS) ou da subvenção interna, desencadeada pelo movimento comunista internacional. Por meio do TIAR, assinado quando as alianças militares estabelecidas por ocasião da II Guerra Mundial estavam desfeitas e a URSS era considerada uma força agressiva em busca de expansão, estabeleceu-se um pacto de segurança e defesa coletiva, baseado em um acordo de assistência militar mútua multilateral contra ameaças externas. Recomendava aos Estados o uso de métodos pacíficos de solução de conflitos, condenado o uso da força ou o recurso à guerra. A sua ideia era a da formação de uma frente comum em caso de ataque a qualquer membro, invocando o exercício imanente da legítima defesa individual ou coletiva.

Todavia, o TIAR acabou apresentando-se, efetivamente, como um instrumento formal de defesa contra o avanço do comunismo, vocacionando-se, diminutamente, como um mecanismo de dissuasão a agressões extra hemisféricas. Ao longo do período de sua vigência, o Tratado foi invocado dezenove vezes, a maioria delas para casos na América Central e no Caribe. Porém, foi aplicado, efetivamente, em oito ocasiões, sendo que muitas outras intervenções ocorreram na América Latina no decorrer deste período, sem que, no entanto, se efetivassem sob o seu amparo (PAGLIAI, 2006).

No ano de 1948, a estruturação dos mecanismos de segurança e defesa do continente teve continuidade. Na 9ª Conferência Interamericana, realizada em Bogotá, na Colômbia, formou-se a OEA. Na ocasião, estabeleceu-se, como um de seus propósitos essenciais, a garantia da paz e da segurança continentais. Nessa mesma conferência foi celebrado o Pacto de Bogotá, visando a dar cumprimento ao artigo XXIII da Carta da OEA, pelo qual as partes acordaram em abster-se da ameaça, do uso da força ou de qualquer outro meio de coação para resolver as controvérsias, e em recorrer a todo tempo a procedimentos pacíficos.

Em 1962, foi criado o Colégio Interamericano de Defesa (CID), órgão da JID, agregando à estrutura já existente um componente educacional e de instrução à especialidade de defesa e segurança no sistema interamericano, com o objetivo de preparar pessoal militar e funcionários civis para ocuparem cargos afetos à segurança e à defesa. Assim, estavam consolidados os mecanismos de segurança coletiva do sistema interamericano. Segundo esses instrumentos, as controvérsias e conflitos entre os países do continente deveriam ser resolvidos por meios pacíficos (PAGLIAI, 2006).

Durante a Guerra Fria, os EUA atuaram, direta ou indiretamente, na contenção à guerra revolucionária e insurrecional que buscava a promoção e a penetração do comunismo. Tal atuação varria desde as áreas mais periféricas até – e principalmente – as Américas, onde a

atuação de grupos internos que subvertiam a ordem acabou por levar a propagação, por parte dos EUA, da Doutrina de Segurança Nacional. Sob esse enfoque, as Forças Armadas desses países deveriam voltar-se para o combate à subversão, deixando para os EUA a responsabilidade de defender os países do hemisfério ocidental contra qualquer ameaça interestatal extrarregional – entenda-se a URSS e seus aliados.

No período imediato que sucedeu o fim da Guerra Fria, com o arrefecimento da "ameaça comunista" que legitimava uma agenda de segurança global baseada em elevados orçamentos, além de intervenções e presença militar em larga escala, a agenda de segurança e defesa difundida pelos EUA passou a ser norteada pelas "novas ameaças". Tal mudança de enfoque encontrou ressonância na literatura norte-americana e europeia, que acabou migrando do foco restrito a segurança nacional – de âmbito puramente militar – para uma ampliação e aprofundamento do conceito de segurança.

Dessa forma, a Cúpula das Américas e as Conferências de Ministros de Defesa, reuniões oficiais promovidas pela OEA, têm funcionado, desde então, como plataformas de difusão da nova agenda de segurança e defesa para "Hemisfério Ocidental". Assim, sob a liderança e a forte influência dos EUA, a temática focada nas chamadas "novas ameaças" do pós-Guerra Fria tem pautado os principais documentos da Organização. Contextualizando o período mais próximo ao término da Guerra Fria, pode-se elencar a "Declaração de Santiago", de 1995 e a "Declaração de Manaus" da IV Conferência Ministerial de Defesa das Américas, de 2000.

A Declaração de Bridgetown, de 2002, lançada na XXXII Assembleia Geral da OEA, adotou uma abordagem multidimensional para a segurança hemisférica. No mesmo ano, os ministros de Defesa das Américas, reunidos na sua V Conferência, reafirmaram o enfoque multidimensional da segurança, devido ao complexo de ameaças e desafios que se colocaram aos Estados depois da Guerra Fria. Por fim, as reflexões produzidas em âmbito da Comissão de Segurança Hemisférica da OEA culminaram com uma Conferência Especial sobre segurança, realizada em 2003, no México. Nela foram debatidas novas abordagens para a questão da segurança nas Américas, porém, não houve definição quanto ao surgimento de novos mecanismos de segurança e nem uma resposta única e coesa de todos os países do continente para as diversas ameaças.

A arquitetura do conceito de segurança[112] adotado pela OEA, em 2003, por meio da Declaração Sobre Segurança nas Américas, potencializou a adoção de políticas públicas que

[112] Na Declaração Sobre Segurança nas Américas, a definição de segurança foi ampliada, incorporando ameaças novas e não tradicionais. A Declaração considera um amplo conjunto de práticas como ameaças, preocupações ou

privilegiam, de uma forma mais intensiva e perene, o uso das forças armadas dos países da região em missões que, tradicionalmente e formalmente, não lhes seriam correspondentes. Tal situação gerou uma tendência regional em direção à securitização. É possível destacar dois principais fatores que concorrem para o emprego demasiado das forças armadas dos países da América Latina em assuntos internos: a ameaça do tráfico de drogas e a adoção de políticas públicas pouco eficientes ou incapazes de responder, adequadamente, aos desafios da (in)segurança pública.

Por outro lado, a Declaração reconheceu a soberania dos Estados para identificar suas prioridades a respeito da segurança e a flexibilidade na escolha de estratégias para enfrentar as ameaças. Além disso, incorporou a democracia, o estado de direito, os direitos humanos e o direito internacional humanitário e o multilateralismo como valores comuns aos "Estados do Hemisfério". Por fim, a Declaração também incorpora o conceito de segurança humana ao afirmar que o fundamento e a razão de ser da segurança para os Estados democráticos são a proteção da pessoa humana (CHILLIER e FREEMAN, 2005).

Ao conjunto de práticas anteriormente descritos foi dado o nome de "Segurança Multidimensional", cuja principal característica é a flexibilidade. O caráter *multidimensional* se refere à já mencionada ampliação do conceito tradicional de segurança, agora, especificamente, da Segurança Regional. Trata da defesa e da segurança dos Estados, por meio da incorporação de novas ameaças, preocupações e desafios. A *flexibilidade* da arquitetura está relacionada à diversidade de mecanismos postos à disposição dos Estados para que possam responder aos "novos desafios".

A apresentação da proposta do sistema de Segurança Multidimensional como um novo modelo de segurança para a região acarretou reações diferentes. Alguns países o consideraram uma atualização do tradicional esquema de segurança hemisférico, visto pela maioria como obsoleto e típico do período da Guerra Fria. Dessa forma, o novo modelo estaria mais adequado às novas necessidades da região em matéria de segurança. Em contrapartida, outros atores envolvidos na negociação do texto da Declaração interpretaram na diversidade e na amplitude das chamadas novas ameaças uma dificuldade intransponível para o estabelecimento de uma

---

outros desafios à segurança, tais como: o terrorismo; o crime organizado transnacional; o problema mundial das drogas; a corrupção; a lavagem de ativos; o tráfico ilícito de armas e as conexões entre eles; a pobreza extrema e a exclusão social de amplos setores da população; os desastres naturais e os de origem humana; o HIV/AIDS e outras doenças, outros riscos à saúde e à deterioração do meio ambiente; o tráfico de seres humanos; os ataques à segurança cibernética; a possibilidade de que surja um dano em caso de acidente ou incidente durante o transporte marítimo de materiais potencialmente perigosos, incluindo o petróleo, material radiativo e resíduos tóxicos; e a possibilidade do acesso, posse e uso de armas de destruição em massa e seus sistemas vetores por terroristas (Sección II, Parr. 4, inc. m., Declaração Sobre Segurança nas Américas).

agenda comum para a segurança da região. Assim, o novo esquema, ao estender o conceito de segurança a um leque muito diversificado, tenderia a se parecer mais com uma longa lista de problemas do que um sistema de segurança regional (ou hemisférico).

Destarte o entendimento de que o conceito de Segurança Multidimensional está intimamente ligado aos entendimentos que culminaram na Declaração de 2003, cabe destacar que tanto a securitização como a militarização não foram questões inéditas para os países enquadrados no "Hemisfério Ocidental". A prática do uso das forças armadas em assuntos internos, por exemplo, já era comum em diversos países antes da adoção da Declaração. Todavia, sua implementação acabou por fortalecer a musculatura e potencializar a militarização da segurança na região, à medida que o alargamento do conceito de segurança acabou por reforçar e, de certa forma, legitimar essa tendência.

Sobre a liderança dos EUA no continente, as palavras seguintes, de autoria do Vice-Almirante Armando Amorim Ferreira Vidigal, proferidas durante a terceira rodada de debates do seminário "O Brasil diante dos Desafios Internacionais em Matéria de Segurança e Defesa", organizado pelo MD, em novembro de 2003, em Itaipava, no Rio de Janeiro, são bastante esclarecedoras:

> É razoável afirmar que – de uma maneira geral – foi um sucesso a estratégia adotada pelos Estados Unidos no período que vai do fim da Segunda Guerra Mundial até a promulgação, por George W.Bush, da Estratégia de Segurança Nacional dos Estados Unidos de setembro de 2002. Em boa parte, este sucesso deveu-se à capacidade e disposição das lideranças americanas de exercerem a hegemonia através de estruturas multinacionais, onde a influência americana é preponderante; e a uma rede de alianças que tornaram esta hegemonia aceitável para os seus aliados e para outros Estados importantes, mas não-alinhados necessariamente com os EUA. Esta liderança "amena" exigia em troca o reconhecimento de sua existência e o apoio às suas manifestações em prol de um ordenamento internacional que melhor servisse aos interesses nacionais dos EUA. A *Pax Americana* implicava o compromisso dos Estados Unidos de garantir a segurança dos países amigos e aliados e dar-lhes acesso ao seu mercado e à sua tecnologia – com limitações, tendo em vista os subsídios concedidos a produtos agrícolas, têxteis, aço etc. e a negação de tecnologias de ponta – num quadro de economia globalizada, recebendo, em contrapartida, os apoios diplomáticos, econômicos e logísticos para a manutenção da liderança americana (VIDIGAL, 2004).

Ao final do segundo governo de Cardoso, o Brasil viu-se impelido a fortalecer os entendimentos atinentes à integração no subcontinente sul-americano. A necessidade e a preocupação em salvar o que restava do MERCOSUL era latente, diante do acirramento da crise diplomática com seu principal parceiro, a Argentina, e pela tentativa de abrir possibilidades na região dando sequência às intenções de expansão dos acordos com os demais países sul-americanos. As pressões dos EUA no que dizia respeito à conclusão dos

entendimentos para a materialização da ALCA eram grandes. No entanto, isso não promoveu uma mudança de postura em relação às assimetrias existentes na região e ao caráter limitado das instituições regionais de então. A redefinição de rumo, ao final do período de Cardoso, foi mais em virtude da falta de opções do que de uma visão estratégica de como deveria se dar a inserção internacional do país.

Nesse contexto, o candidato do PT assumiu a presidência da República do Brasil, com a intenção de implementar um novo projeto de política externa para o País, nele incluindo, de forma mais incisiva, a Defesa. Ao priorizar a América do Sul (seu entorno imediato) e as chamadas relações horizontais, os governos de Lula da Silva, por intermédio da nova PDN e da END, não deixaram de explicitar o papel destinado à Defesa nos processos decorrentes. Da conjuntura do início do primeiro mandato de Lula da Silva, cabe relembrar o congelamento das negociações sobre a ALCA e a emergência de uma experiência integracionista inovadora, a UNASUL, que fugia aos moldes tradicionais ao não considerar a questão comercial como foco central do processo.

A definição do conceito de entorno estratégico brasileiro teve origem na segunda edição da PDN, divulgada em 2005. O referido documento de política pública declaratória definiu como sendo o espaço prioritário para a defesa nacional, compreendendo, então, a América do Sul, o espaço definido pela projeção do Atlântico Sul e os países lindeiros da África. (PDN, 2005, item 3.1). Tal espaço, previsto na PDN de 2005, compreendia 30 países, 12 situados na América do Sul e 18 na costa africana (do Senegal à África do Sul, se considerada a projeção das águas jurisdicionais brasileiras). Desde então, mesmo sofrendo eventuais ajustes, o conceito de entorno estratégico tem sido utilizado nos subsequentes documentos estratégicos do governo brasileiro. Conforme pontua Rafael Padula (2015), os mencionados documentos indicam, ainda, que a política externa brasileira deve ter como imperativo geoestratégico uma atuação assertiva e cooperativa nas áreas enquadradas pelo entorno estratégico brasileiro, promovendo a segurança e o desenvolvimento (que se reforçam mutuamente), ampliando a interdependência com os seus países.

Alcides Costa Vaz (2016) destaca tratar-se o descrito entorno estratégico brasileiro como um espaço vastíssimo, cujos padrões de estabilidade decorrem da conjunção de um diverso conjunto de fatores e dinâmicas políticas, econômicas e estratégicas domésticas, regionais e globais, além de processos de natureza e alcance transnacional. Concernente com tal visão, o autor ressalta a necessidade de uma delimitação mais precisa, para fins analíticos, do espaço no qual o Brasil – dado o limitado alcance dos seus recursos políticos, econômicos e militares – reúne condições de atuar em favor da promoção e da salvaguarda de seus interesses

de defesa e nos quais a condição de maior ou menor estabilidade também tenha incidência direta sobre estes mesmos interesses (VAZ, 2016).

Dessa forma, pode-se pensar que, ao definir seu entorno estratégico, o Brasil, em consequência, definiu o recorte geográfico que congrega as regiões onde pretende irradiar a sua influência e a sua liderança diplomática, econômica e militar, com destaque para a América do Sul e a costa Oeste africana. O perfil de atuação do Brasil, a fim de atender os interesses nacionais, é o de comportar-se como uma "potência pacífica", ao menos na etapa de consolidação de sua hegemonia regional, almejando, de forma crescente, reunir condições de projetar sua presença no Atlântico Sul. Portanto, ao introduzir o conceito de entorno estratégico brasileiro na PDN, incluindo os países lindeiros da África, o Brasil está incorporando, integralmente, o Atlântico Sul como um espaço de central importância para a segurança e a defesa do País. Em outras palavras, assume temas e preocupações condizentes a de um país com pretensões de irradiar influência e exercer protagonismo para além do seu entorno regional (VAZ, 2010, p. 53).

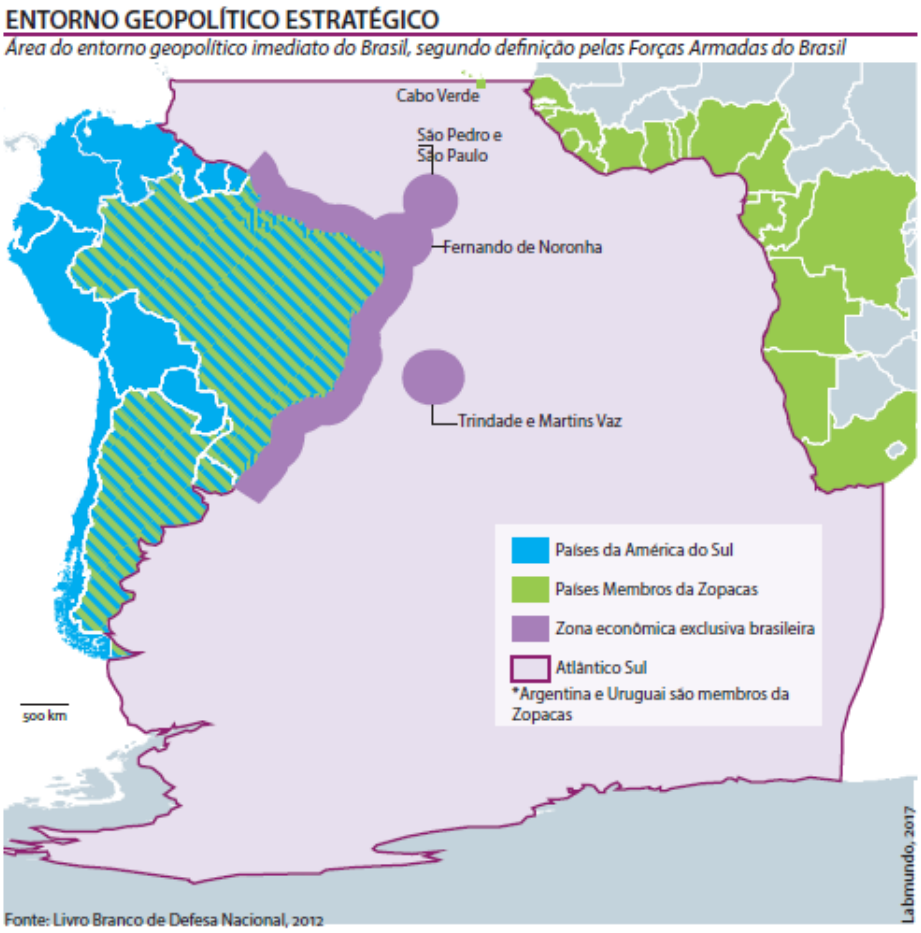
No que diz respeito à América do Sul, o objetivo brasileiro continuou sendo a plena ocupação econômica da Bacia Amazônica, a integração da Bacia do Prata e a construção de um acesso múltiplo à bacia econômica do Pacífico, com a construção de um sistema integrado de transporte, comunicação e defesa do território sul-americano. Quanto ao litoral Oeste africano, o País priorizava sua aproximação econômica e militar com a África do Sul, Angola, Nigéria e Namíbia, como também com os países da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP), como Moçambique, Guiné Bissau e Cabo Verde. Além disso, o Brasil enfatizava suas relações bilaterais com a África do Sul, dentro da Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral e dentro do Diálogo Índia Brasil África do Sul (IBAS), criado em 2004 (NEVES, IPEA, NEP 2015, p. 234).

Assim, ao englobar espaços considerados prioritários para a política externa, o entorno estratégico brasileiro acabou assumindo o papel de materializar, geograficamente, onde as eventuais dinâmicas de (in)segurança e oscilações quanto à condição de estabilidade têm maior capacidade de afetar os interesses do Brasil no plano da defesa. Nesse espaço, a propensão à conflitividade e ao recurso à violência está, por sua vez, associada a uma ampla gama de fatores, indo desde a instabilidade política e social interna e a criminalidade comum à guerra entre estados nacionais (VAZ, 2016).

Dessa forma, utilizando a PDN (2005), o País declarou sua intenção de assumir um posicionamento mais assertivo quanto ao seu papel na segurança e na estabilidade da área delimitada, em especial no subcontinente sul-americano, por se tratar da região situada no

entorno imediato do Brasil. Não obstante a chamada de atenção para os interesses brasileiro no continente africano, foi na América do Sul que a reverberação de tal posicionamento acabou gerando grandes expectativas nos demais países da região. Por conseguinte, é lícito considerar que a inclusão do conceito do entorno estratégico brasileiro na PDN (2005) foi um ponto de inflexão considerável quanto à manifestação oficial do Brasil das suas preocupações e interesses, não só no que tange à segurança e defesa, como também à sua política externa.

Figura 01 – Entorno geopolítico estratégico brasileiro.


ENTORNO GEOPOLÍTICO ESTRATÉGICO
Área do entorno geopolítico imediato do Brasil, segundo definição pelas Forças Armadas do Brasil
Cabo Verde
São Pedro e São Paulo
Fernando de Noronha
Trindade e Martins Vaz
Países da América do Sul
Países Membros da Zopacas
Zona econômica exclusiva brasileira
Atlântico Sul
*Argentina e Uruguai são membros da Zopacas
500 km
Fonte: Livro Branco de Defesa Nacional, 2012
Labmundo, 2017

Fonte: Atlas da Política Brasileira de Defesa, 2017.

3 A ESTRATÉGIA BRASILEIRA PARA A COOPERAÇÃO EM DEFESA

O Brasil, ao longo da sua história recente, construiu um projeto de política externa centrada na autonomia. Conforme relata Matias Spektor (IPEA,2014), tal projeto pode ser visto como uma resposta das elites nacionais a dois desafios originários da década de 1950, e que marcaram a trajetória histórica brasileira até os dias de hoje: a consolidação dos EUA como potência hegemônica e o processo de rápida modernização doméstica. Assim, a atividade diplomática foi posta a serviço da integração do país aos fluxos globais de consumo, crédito, investimento e trabalho com vistas a mitigar a assimetria de poder internacional, aumentar-lhe a capacidade de barganha e resguardar o *establishment* nacional dos potenciais efeitos disruptivos da rápida urbanização e industrialização do país.

Nesse contexto, as relações do Brasil com os Estados Unidos foram marcadas pelo relativo distanciamento, haja vista a quase onipresente visão dos formuladores do projeto autonomista brasileiro de que a modernização nacional gera natural atrito com os interesses públicos e privados norte-americanos. Consequentemente, sob a ótica autonomista, seria intenção dos EUA manter o Brasil em uma condição de dependência controlada, a fim de que uma eventual emergência mais incisiva não comprometesse os interesses centrais daquela superpotência. Por essa razão, as recentes tentativas de alinhamento (1964-67) ou engajamento ativo (1974-76 e 2002-5) podem ser consideradas tímidas e parciais, além de terem enfrentado obstáculos internos no decorrer do intento.

Ao longo da trajetória de adesão ao projeto autonomista, o Estado brasileiro viu-se obrigado a adaptar seu repertório de políticas, considerando as transformações que a sociedade brasileira e o sistema internacional sofreram. Conforme já abordado neste trabalho, a busca pela autonomia brasileira já esteve ligada ao projeto nacional-desenvolvimentista (dos anos 1950 até o final dos 1980) e à inserção do País ao neoliberalismo internacional e aos chamados regimes de ascensão liberal (década de 1990). No plano externo, nem sempre a recepção do projeto autonomista brasileiro foi bem acolhida. Via de regra, terceiros países o interpretam como um programa mais profundamente revisionista do que sua enunciação sugere (SPEKTOR, IPEA, 2014).

Se a manutenção de relações estáveis e producentes com os EUA é fundamental para o Brasil, preferencialmente sob o enfoque do desenvolvimento constante da cooperação, é prudente não se afastar do foco de que a maior potência do continente e do Planeta é uma nação dedicada a manter sua hegemonia e a desestimular a emergência de lideranças regionais

demasiado robustas. Flexibilidade– na forma e na firmeza–na defesa dos interesses nacionais tende a se configurar em boa estratégia de atuação. Assim, é lícito inferir que tal postura tende a continuar a nortear a participação do Brasil nas negociações internacionais sobre segurança hemisférica, de modo a mitigar o surgimento de ações vocacionadas para interferir, negativamente, nas capacidades de defesa do País. Sob essa ótica, o debate sobre segurança hemisférica também é uma negociação sobre repartição de poder nas Américas.

No contexto do recorte temporal deste trabalho, cresce em importância as referências destacadas à multipolaridade do mundo nos anos 2000, em especial quanto às possibilidades visualizadas desde então para países como o Brasil. A emergência de outros polos de poder tenderia a favorecer a participação de países periféricos ou semiperiféricos nos debates acerca das principais questões internacionais. Segundo Amorim (2009), em um mundo multipolar, países em desenvolvimento têm maiores oportunidades de influir nas decisões internacionais. Um sistema internacional caracterizado pela multipolaridade tem mais chances de ser regido pelas normas do que pelas arbitrariedades do poder hegemônico.

Segundo Matias Spektor (2014), ao longo de cinco décadas, o projeto autonomista brasileiro desenvolveu cinco tipos de estratégias de política externa, tendo sido estas perseguidas com maior ou menor intensidade em diferentes momentos históricos. A saber: balanceamento, diversificação, construção de coalizões, distanciamento e pertencimento. Nos dois governos de Lula da Silva, é possível identificar, com maior intensidade, as estratégias da diversificação e a da construção de coalizões, que buscaram imprimir um ritmo no processo de inserção internacional do Brasil, privilegiando a cooperação como ferramenta. Por conseguinte, questões afetas à defesa não ficaram de fora.

Este capítulo tem por finalidade discorrer sobre como a cooperação de defesa integrou a agenda da PEB ao longo dos governos de Lula da Silva, apresentando os atores e os objetos que compuseram os processos desenvolvidos.

3.1 A cooperação em defesa na agenda da política externa brasileira: o papel da ABC

Se nos governos de Cardoso o Brasil privilegiou canalizar suas principais ações de política externa e de defesa com vista à inserção no então novo sistema internacional da globalização, nos períodos de Lula da Silva a concentração no ativismo global em busca de uma reforma das instituições internacionais configurou-se na tônica das políticas externa e de defesa do País, que privilegiaram a aproximação mais incisiva com países emergentes e em desenvolvimento, tencionando o fortalecimento da multipolaridade do sistema internacional.

Nessa perspectiva, as coalizões com países em desenvolvimento e a cooperação com a América do Sul adotaram o objetivo de alçar o Brasil externamente, emprestando-lhe maiores margens de manobra (LIMA, 2015).

Alguns dos mais importantes segmentos da ação externa brasileira na área de defesa, no que tange ao fortalecimento da presença internacional do País, podem ser materializados pelas aditâncias militares, pela celebração de acordos de cooperação bilateral, pelos projetos militares conjuntos e, também, pelas viagens oficiais de integrantes das Forças Armadas e do Ministério da Defesa, em especial do seu Ministro, no exercício da diplomacia militar ou de defesa. Conforme indica Lima (2015), houve uma clara expansão na concretização de acordos bilaterais de cooperação em defesa ao se comparar o período dos governos de Lula da Silva com aqueles que, imediatamente, o precederam[113].

Ao se considerar uma regressiva histórica contemporânea, observa-se uma acentuação nas relações de cooperação militar e de defesa com os países do entorno estratégico, em especial com os vizinhos mais próximos da América do Sul, tendo sido o Brasil, nos anos dos governos de Lula da Silva, um dos seus protagonistas. No período compreendido entre 2003 e 2010, dezesseis acordos bilaterais na área de defesa foram celebrados, especificamente, com países situados no entorno estratégico brasileiro, entre os quais incluem-se aqueles firmados com todos os países da UNASUL. Em consequência, o governo brasileiro de então foi o que mais impulsionou a articulação da cooperação regional em torno da defesa (REZENDE, 2013).

No que tangia o relacionamento com o continente africano, o chanceler Celso Amorim (2004), ainda na metade do primeiro mandato de Lula da Silva, resumiu o posicionamento do Estado brasileiro:

> A África, de onde descende quase a metade dos brasileiros, desperta no Brasil um crescente interesse político, econômico e cultural. Queremos abrir um novo capítulo nas relações com nossos irmãos africanos. Com a intensificação de visitas presidenciais e ministeriais nos dois sentidos, estamos estabelecendo novas pontes para uma cooperação mais estreita, em sintonia com as afinidades históricas e geográficas, e em consonância com nossos esforços internos de promoção da igualdade racial (AMORIM, 2004, p. 44).

[113] No período1990-2002, por exemplo, foram celebrados poucos acordos-quadro de cooperação em defesa nos moldes dos observados entre 2003-2014. O Brasil efetuou acordos-quadro com Cabo Verde, em 1994, e o Paraguai, em 1995. Os demais foram na área de Segurança, principalmente para evitar ilícitos transnacionais, com Argentina, Colômbia e Peru. Já entre 2000 e 2002, após a criação do MD, houve diversos Memorandos de Entendimento e Cartas de Intenções para aprofundar a cooperação em defesa. Os países principais foram Alemanha, Estados Unidos – sobre a transferência de armamentos –, Suécia, Reino Unido e Rússia. Muito embora tenham havido contatos bilaterais, não foram celebrados acordos-quadro de cooperação em defesa. (LIMA, 2015, p. 141-142).

Entre 2007 e 2010, observa-se uma tendência à universalização dos relacionamentos de defesa do Brasil. Nesse período, houve uma expansão inédita de relacionamentos com a América Latina e África, que reforçou o traço anterior de aproximação dos países do entorno estratégico brasileiro. Foram 7 acordos com países africanos e outros 5 com países latino-americanos. Como aponta Raphael Camargo Lima (2015), o período caracterizou-se pela diversificação e aproximação com os grandes produtores de armamentos globais, tendo o Brasil celebrado acordos de cooperação com todos os principais exportadores de materiais de defesa do mundo[114]. Ademais, ressalta a retomada do diálogo de defesa com os Estados Unidos, suspenso desde 1977, quando da denúncia unilateral do acordo militar de 1954.

Tabela 01 – Acordos bilaterais na área de Defesa: 2003-2014.

Período	Países	Regiões
2003-2006	Argentina, Colômbia, Peru Guatemala África do Sul, Guiné-Bissau França, Turquia, Ucrânia Coreia do Sul, Índia	América do Sul (3) América Central (1) África (2) Europa (3) Ásia (2)
2007-2010	Bolívia, Equador, Paraguai, Uruguai, Guiana República Dominicana Estados Unidos Angola, Guiné Equatorial, Moçambique, Namíbia, Nigéria, São Tomé e Príncipe Senegal Alemanha, Espanha França, Itália, Polônia, República Tcheca, Reino Unido, Ucrânia, Rússia Sérvia Timor-Leste	América do Sul (4) América Central (1) América do Norte (1) África (7) Europa (9) Ásia (1)
2011-2014	Antígua Barbuda, Jamaica Países Baixos, Rússia, Suécia, Ucrânia China Emirados Árabes Unidos	América Central (2) Europa (4) Ásia (1) Oriente Médio (1)

Elaborado por LIMA (2015) – Fonte: Diretório de Acordos Internacionais – MRE.

Conforme indicação de Lima (2015, p. 142), os acordos-quadro de cooperação em defesa celebrados pelo Brasil, via de regra, abrangeram os seguintes temas:

a) cooperação nos campos de pesquisa, desenvolvimento, ciência e tecnologia;

b) aquisição de material de defesa e apoio logístico;

c) troca de experiências nas áreas de equipamento militar e operações de manutenção da paz;

d) colaboração nas vendas e compras de produtos de defesa;

e) realização de visitas bilaterais mútuas e reuniões técnicas;

[114] Estados Unidos (1º), Rússia (2º), Alemanha (3º), França (4º), Reino Unido (5º), Itália (7º), Espanha (10º) e Ucrânia (11º) foram alguns dos mais significativos (LIMA, 2015).

f) intercâmbios entre instituições militares;

g) realização de cursos, treinamentos, capacitações e simpósios conjuntos;

h) visitas de embarcações e aviões militares mútuos; e

i) realização de eventos desportivos conjuntos.

No Brasil, a Agência Brasileira de Cooperação (ABC)[115], órgão subordinado ao MRE, tem a atribuição legal de coordenar, negociar, aprovar e avaliar a cooperação técnica[116] internacional, sendo, portanto, a principal estrutura burocrática responsável pela gestão desta atividade – nas suas modalidades recebida e prestada. A cooperação recebida do exterior visa à internalização de conhecimentos técnicos disponibilizados por organismos internacionais (cooperação multilateral) e por países mais desenvolvidos (cooperação bilateral). A cooperação prestada, por sua vez, também conhecida como cooperação horizontal, refere-se à cooperação técnica implementada pelo governo brasileiro em proveito do desenvolvimento de outros países.

Em setembro de 2012, durante palestra proferida no seminário *Os Desafios da Política Externa Brasileira em um Mundo em Transição,* organizado pelo IPEA e pela Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CREDN) da Câmara do Deputados, o então diretor da ABC, o embaixador Fernando José Marroni de Abreu apresentou à plateia presente ao evento a definição "daquilo que não seria a sua agência", destacando que a ABC se ocuparia de um segmento específico da área de cooperação:

> Eu gostaria também de definir a ABC, por exclusão, dizendo que a ABC não trata, por exemplo, de assistência humanitária. Esse tema é tratado por outro órgão do MRE. Não trata de cooperação educacional, que também é um tema tratado no Departamento Cultural do Itamaraty. E também não trata de cooperação

[115] Criada em 1987, foi a primeira Agência de Cooperação Internacional oficialmente estabelecida entre os países em desenvolvimento. Ao longo dos anos, a ABC contribuiu para a mudança do perfil do país no contexto internacional. O Brasil, que antes se limitava, basicamente, a receber assistência técnica dos parceiros desenvolvidos, passou a atuar, nos últimos anos, como um ator relevante da cooperação horizontal no eixo Sul-Sul (ABC, 2018).

[116] A cooperação técnica internacional constitui importante instrumento de desenvolvimento, auxiliando um país a promover mudanças estruturais nos campos social e econômico, incluindo a atuação do Estado, por meio de ações de fortalecimento institucional. Os programas implementados sob sua égide permitem transferir ou compartilhar conhecimentos, experiências e boas-práticas por intermédio do desenvolvimento de capacidades humanas e institucionais, com vistas a alcançar um salto qualitativo de caráter duradouro. A cooperação técnica internacional brasileira é desenvolvida por meio de programas, projetos e atividades destinados à promoção do desenvolvimento social e inclusivo com países em desenvolvimento, em parceria com um ou mais estados estrangeiros e/ou organismos internacionais com os quais o Brasil mantenha Acordo Básico de Cooperação Técnica. No Brasil, entende-se a cooperação técnica como uma estratégia capaz de produzir impactos positivos sobre as populações. Tem por finalidade elevar padrões de vida, modificar realidades e promover o desenvolvimento sustentável e o respeito pela dignidade de vida de cada pessoa (ABC, 2018). Disponível em <http://www.abc.gov.br>.

> financeira. As contribuições a organismos internacionais e os empréstimos são tratados pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) e pelo MRE, nas suas áreas de competência" (ABREU, IPEA, 2014).

A cooperação técnica internacional desperta interesse em um amplo segmento da sociedade, incluindo setores governamentais, e o público em geral, por possibilitar um acesso mais ágil a tecnologias, conhecimentos, informações e capacitação. O papel da ABC é de coordenadora e responsável pela negociação e supervisão dos diferentes programas e projetos negociados e implementados junto a parceiros bilaterais, regionais e multilaterais, além de representante oficial do Governo nas ações de cooperação técnica. A atuação da ABC abrange os programas e projetos de cooperação técnica recebida do exterior como aquela em que o Brasil é provedor de cooperação técnica horizontal[117], também conhecida como Sul-Sul (ABC, 2018).

Em termos geográficos, a cooperação técnica prestada pelo Brasil prioriza as dimensões fronteiriça, regional e extrarregional com a América Latina, o Caribe e a África, sendo que os setores objeto dessa atividade são escolhidos com base tanto na excelência de conhecimentos e políticas públicas brasileiras quanto nas demandas bilaterais. Quanto aos meios, a Agência destaca: a mobilização do acervo de conhecimentos, práticas, experiências e tecnologias disponíveis em instituições e entidades governamentais ou privadas nacionais de excelência; a mobilização de bens, materiais e equipamentos vinculados a iniciativas de capacitação; a identificação de novas formas de parceria com governos estrangeiros e organismos internacionais para a execução de projetos trilaterais; e a promoção de mecanismos de participação de entes federativos subnacionais, de organizações da sociedade civil, da academia, do voluntariado e do setor produtivo (ABC, 2016)[118].

Em 2008, beneficiando 58 países em desenvolvimento, a ABC aprovou e coordenou a execução de 236 projetos e atividades pontuais de cooperação técnica Sul-Sul, cujo centro prioriza as áreas de agricultura (incluindo produção agrícola e segurança alimentar), formação profissional, educação, justiça, esporte, saúde, meio ambiente, tecnologia da informação, prevenção de acidente de trabalho, desenvolvimento urbano, biocombustível, transporte aéreo e turismo. Outras áreas como cultura, comércio exterior e direitos humanos, estão contempladas em projetos e atividades de concepção mais recente (ABC, 2018).

---

[117] A cooperação horizontal refere-se à cooperação técnica implementada pelo Brasil com outros países em desenvolvimento, por meio da qual o compartilhamento de experiências e conhecimentos disponíveis em um amplo espectro de instituições brasileiras junto a instituições de países interessados na cooperação com o Brasil permite promover o adensamento de suas respectivas relações em distintas dimensões, dentro do marco de uma política externa solidária no campo da Cooperação para o Desenvolvimento (ABC, 2018).

[118] Documento de estratégia da ABC (ABC, 2016).

Nesse contexto, a ABC, em parceria com o MD[119], tem apoiado a oferta de vagas para militares da América Latina e da África em diversos cursos no âmbito da defesa, objetivando o fortalecimento das relações bilaterais através de cooperação técnica e intercâmbio de experiências com países prioritários para o Governo brasileiro. Tais treinamentos são destinados aos oficiais e suboficiais das Forças Armadas, transferindo aos militares estrangeiros conhecimentos específicos da experiência militar brasileira, contribuindo para estreitar os laços de amizade entre o Brasil e essas nações, importantes aliados da política externa brasileira. (ABC, 2015).

Ao longo dos dois governos de Lula da Silva foram realizados, com o apoio da ABC, 320 iniciativas de cooperação no subcontinente, das quais 68 foram no setor de Defesa. Regularmente, a cooperação na área se dá através da oferta de vagas em cursos de treinamento militar a oficiais e suboficiais de países vizinhos, "transmitindo a militares estrangeiros conhecimentos específicos da experiência militar brasileira (...) [o que] contribui para estreitar ainda mais os laços de amizade entre o Brasil e essas nações, importantes aliados da política externa brasileira" (ABC, 2015).

Oliveira *et tal* (2016) tabulou, por meio de um conjunto de gráficos, os acordos de cooperação de defesa promovidos no âmbito da ABC, no período compreendido entre 2003-2014[120]. Ao analisar-se o conjunto de acordos de cooperação a partir dos governos de Lula da Silva, é possível constatar a ocorrência de um incremento nas relações bilaterais patrocinadas pelo Brasil, com destaque para aquelas vocacionadas para os países situados no entorno estratégico brasileiro. Todavia, da mesma análise, pode-se identificar que o País, paralelamente, não descuidou das suas parcerias estratégicas tradicionais, mantendo o caráter universalista das relações internacionais no campo da defesa já característico de outras épocas.

3.2 A cooperação de defesa na América do Sul e no Caribe: a MINUSTAH, o CDS e o sonho da comunidade de segurança sul-americana

[119] Com o objetivo de formalizar e aperfeiçoar a parceria entre a Agência Brasileira de Cooperação e o Ministério da Defesa, foi celebrado o Acordo de Cooperação Técnica na Área da Defesa em 4 de maio de 2010. O instrumento permitiu expandir a atuação do Ministério da Defesa e aprimorar a capacidade de coordenação da ABC, no que tange à análise, aprovação e execução de iniciativas na área da defesa militar, estabelecendo, sobretudo, as incumbências de cada parte e parâmetros para a oferta dos treinamentos (ABC, 2015). Disponível em http://www.abc.gov.br/imprensa/mostrarconteudo/499.

[120] Sobre o assunto, ver Oliveira *et tal* (2016): A Política Externa Brasileira para a cooperação internacional em Defesa: análise dos projetos no âmbito da Agência Brasileira de Cooperação (2003-2014). Disponível em <https://www.defesa.gov.br/arquivos/ensino_e_pesquisa/defesa_academia/cadn/artigos/xii_cadn/a_politica_externa_brasileira.pdf>.

A partir do segundo mandato de Cardoso, até a conclusão dos governos de Lula da Silva, uma sequência de acontecimentos marcou o que se poderia denominar de "processos políticos contemporâneos" de integração regional na América do Sul. Como marco fundamental deste recorte temporal, nomeia-se a I Reunião de Presidentes da América do Sul[121], realizada no ano 2000, ao que se seguiu outros importantes episódios entre presidentes da América do Sul: a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA); a criação da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA); a 1ª Cúpula Energética Sul-Americana; a transformação da CASA em União das Nações Sul-Americanas (UNASUL); e, coroando e finalizando o ciclo, a consolidação do CDS, em 2009. Portanto, a I Reunião de Presidentes da América do Sul acabou por trazer à discussão –principalmente entre os países do MERCOSUL e da Comunidade Andina de Nações– os mecanismos necessários que deveriam ser explorados para a constituição de um espaço comum sul-americano.

A diversificação e a amplitude dos assuntos elencados como fundamentais (com destaque para a democracia), visando a dar forma às discussões entre os diversos representantes dos Estados sul-americanos, acabaram por criar as condições adequadas para a viabilização de outros encontros e eventos, possibilitando a construção de um caminho para o aprofundamento do processo de integração na região.

Nessa perspectiva histórica, cabe ressaltar o papel preponderante do Brasil na proposição, coordenação e incentivo à viabilização dos supracitados processos, objetivando liderar a consecução de um projeto de integração. A maior parte dos eventos teve, como ponto focal de partida, a efetiva ação da política externa do Brasil, cujo o propósito foi abranger a integração sul-americana em múltiplos aspectos (FRIZZERA, 2015). Assim, quando da conformação da CASA[122] (2005), Lula da Silva explorou, por meio de pronunciamento[123], a questão da história compartilhada e solidária das nações sul-americanas que, desde os processos de independência, teriam enfrentado desafios internos e externos comuns. O presidente brasileiro buscou demonstrar as potencialidades de uma integração, como "fortalecer as

[121] Realizada em Brasília, em 2000, por iniciativa do Presidente Cardoso. Contou com a participação de todos os chefes de Estado da América do Sul e representou um importante estímulo para a organização da convivência no espaço comum sul-americano. Objetivou continuar apoiando, na América do Sul, a conformação de uma área singular de democracia, paz, cooperação solidária, integração e desenvolvimento econômico e social compartilhado. Organização dos Estados Iberoamericanos, 2000. Disponível em<https://www.oei.es/historico/oeivirt/cimeira1.htm>.

[122] Em setembro de 2005, realizou-se a primeira reunião de cúpula da CASA, em Brasília. Foram discutidos nessa reunião temas de economia, infraestrutura, integração física e energética, cultura, meios de comunicação, meio-ambiente e problemas sociais.

[123] Segundo Lula da Silva, "a CASA é muito mais do que uma construção política e jurídica. Somos 350 milhões de homens e mulheres, determinados a realizar todas as potencialidades de uma região dotada de imensos recursos naturais e humanos" (FUNAG, 2007, p. 43).

capacidades de negociação e projeção internacionais". No campo da segurança e da defesa, reafirmou uma identidade em relação aos valores da paz e da segurança internacional, apoiado na vigência do direito internacional e "de um multilateralismo renovado e democrático, que integre decididamente e de modo eficaz o desenvolvimento econômico e social na agenda internacional" (FUNAG, 2005, p. 15).

Na I Conferência de Ministros de Defesa da CASA, em 2006, foram reiterados os compromissos dos países da região com o desenvolvimento de mecanismos de intercâmbio de informação de inteligência, intercâmbio acadêmico, ações de capacitação e treinamento, troca de experiências e conhecimentos científicos e tecnológicos em matéria de indústria de defesa, além da realização de encontros bilaterais ou multilaterais entre membros dos Ministérios de Defesa sul-americanos (FRIZZERA, 2015). Por meio desse evento, houve o reforço da consolidação da ideia de uma América do Sul como uma área de paz e estabilidade. Ademais, atentou-se para um esboço de coordenação conjunta regional frente às ameaças comuns enfrentadas pelos Estados-membros, propondo-se para tal o incremento da cooperação entre os Ministérios da Defesa, as Forças Armadas e as Forças de Segurança, respeitando-se os ordenamentos jurídicos internos de cada país. O sucesso no avanço dos diálogos acabou por resultar, dois anos mais tarde, na criação da UNASUL.

Conforme o *mainstream* dos pesquisadores e estudiosos de política externa brasileira, os governos de Lula da Silva postaram-se de forma mais assertiva sobre os eixos da defesa da soberania e dos interesses nacionais, privilegiando a busca por alianças com países em desenvolvimento e diversificando suas parcerias internacionais. Em suas políticas externa e de defesa, operou-se a intensificação da inserção internacional do País, mantendo o paradigma autonomista, dessa feita com o chamado viés da diversificação, objetivando a ampliação das opções estratégicas brasileiras – a chamada autonomia pela diversificação. Foi enfatizada, então, a cooperação Sul-Sul, visando a um melhor equilíbrio com os países do Norte, realizando ajustes, aumentando o protagonismo internacional do País e consolidando mudanças de programa na política externa em comparação ao período FHC (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007).

No que tange à cooperação internacional em defesa e segurança, os governos de Lula da Silva buscaram, dentro do possível, alinhamento e coerência entre a política de defesa e a política externa. Ao priorizar as relações com os países vizinhos da América do Sul – como já visto, vigente desde os anos 1980 –, Lula da Silva intencionava uma alternativa viável para o já esvaziado TIAR, enfraquecido desde a Guerra das Malvinas (1982).

Da mesma forma, intencionava contrapor-se à proposição de concerto cooperativo interposta pelos EUA e materializada, em 1994, com a criação da Conferência de Ministros de Defesa das Américas (CMDA)[124]. Objetivava aquele país legitimar, de forma institucional, os seus mais caros interesses: a guerra preventiva e o combate ao narcotráfico e ao terrorismo fora de seu território, além de impor restrições aos armamentos de outros países. Tal intenção ficou explicitada na reunião da CMDA, realizada em Quito, no ano de 2004, quando o secretário de Defesa dos EUA defendeu que as forças armadas dos países latino-americanos deveriam se adaptar aos novos tempos e assumir funções policiais, proposta esta rechaçada pelo Brasil (D'ARAUJO, 2010, p. 82).

Assim, ainda no primeiro mandato de Lula da Silva, o Brasil buscou priorizar a importância do seu papel como promotor da integração regional em matéria de defesa, bem como sedimentar sua presença nos foros internacionais que tratam desta temática, realçando a posição do País na manutenção da paz mundial. Tal objetivo estava alinhado com o novo perfil da política externa brasileira, agora denominado de "diplomacia ativa", assim como concentrava esforço na projeção estratégica do Brasil na América do Sul. Buscava o País, dessa forma, a consolidação e a intensificação do seu papel como ator internacional relevante na manutenção e na promoção da paz no mundo.

Em 2004, o Brasil passava por um momento de reinvestimento na ONU e de reconfiguração de suas estratégias na Organização. Após um ano de governo de Lula da Silva, o País buscava, crescentemente, assumir um papel de articulador de iniciativas multilaterais, tal como o de um ator que necessitava ser consultado pelos demais integrantes do sistema internacional. Na prática, essa intenção significava formar coalizões. Indicava, também, uma disposição de expandir sua área de atuação do ponto de vista geográfico e temático, tornando-se um empreendedor normativo. As Nações Unidas e seu Conselho de Segurança tornaram-se, pois, *locus* privilegiado para o desdobramento das ambições da política externa brasileira (FONTOURA, IGARAPÉ, CCOPAB, 2017).

Nesse contexto, o Brasil assumiria o comando militar da MINUSTAH. Em março de 2004, uma missão precursora, integrada por onze militares brasileiros e representantes do Ministério da Defesa, chegaria ao o Haiti para estabelecer os primeiros contatos com os comandos dos diversos contingentes[125] que compunham a Força Multinacional Interina, além

[124] Sem poder de decisão, tinha por objetivo ser um fórum de debate dos ministros de defesa do continente, permitindo ampliar a cooperação e contribuindo para a segurança e defesa dos estados participantes. Cervo (2008, p. 147) chamou de estratégia da segurança cooperativa.

[125] A MINUSTAH contaria com mais de 6.700 militares e cerca de 1.600 policiais e seu caráter internacional seria configurado pela origem de seus componentes. Assim, os países que contribuiriam com pessoal militar seriam,

de concluir o planejamento para viabilizar a participação brasileira naquela Força de Estabilização das Nações Unidas. Em 25 de maio de 2004, tocariam o solo haitiano os primeiros 1.200 militares brasileiros integrantes do 1º Contingente do Batalhão de Infantaria de Força de Paz no Haiti, aquele que seria o maior efetivo das Forças Armadas do País a ser empregado no exterior, desde a 2ª Guerra Mundial.

Ao assumir a responsabilidade pelo comando militar da MINUSTAH, o discurso brasileiro era baseado nas diretrizes da política externa, calcadas no fortalecimento de uma identidade latino-americana e caribenha, além da construção de uma agenda comum de desenvolvimento. Ademais, fundamentava-se na antiga reivindicação de obter um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas, contexto em que a crise haitiana configurava uma situação de visibilidade para a pretensão brasileira. Por outro lado, manifestava o apoio ao multilateralismo, conforme sintetizado, na ocasião, pelo Ministro das Relações Exteriores Celso Amorim, em declaração à revista *The Economist*:*"[...]you can't support multilateralism and when it comes to act say it's too dangerous"*[126](VALLER FILHO, 2007, p. 170).

Assim, ao desempenhar papel de relevo, a participação brasileira no processo de reconstrução do Haiti seria coerente com as aspirações brasileiras de vir a ocupar assento no CS/ONU. Da mesma forma, contribuiria para fortalecer o discurso do governo de implementar uma política externa mais assertiva, com participação nas grandes discussões e temas internacionais, quer na área econômico-comercial e do desenvolvimento, quer no campo da paz e da segurança internacionais. Amado Cervo (2008, p.147) ressalta que a MINUSTAH, para o Brasil, foi um instrumento de promoção do bem-estar e do desenvolvimento. Por meio da cooperação técnica e do próprio futebol, teria incorporado a filosofia política da ONU, em prol da elevação de seu *status* internacional e, sobretudo, visando o próprio CS/ONU.

A coordenação entre os países latino-americanos que participavam da MINUSTAH expandiu-se para além dos trabalhos do Conselho de Segurança. Em 2005, articulou-se um mecanismo de cooperação que reunia os ministérios das relações exteriores e de defesa desses Estados, os quais se reuniam, periodicamente, com objetivo de tratar de questões afetas à missão

além do Brasil, a Argentina, Bolívia, Canadá, Chile, Croácia, Equador, França, Filipinas, Guatemala, Jordânia, Marrocos, Nepal, Paquistão, Paraguai, Peru, Sri Lanka, Estados Unidos e Uruguai. O contingente policial seria formado por Argentina, Benin, Bósnia-Herzegovina, Brasil, Burkina Faso, Camarões, Canadá, Chade, Chile, China, Colômbia, Egito, El Salvador, Espanha, Estados Unidos, Filipinas, França, Granada, Guiné, Iemem, Jordânia, Madagascar, Mali, Ilhas Maurício, Nepal, Niger, Nigéria, Paquistão, Romênia, Rússia, Senegal, Serra Leoa, Togo, Turquia, Uruguai, Vanuatu e Zâmbia (VALLER FILHO, 2007).

[126] Edição de 10 de junho de 2004. Disponível em <https://www.economist.com/the-americas/2004/06/10/a-giant-stirs>.

no Haiti. Tal estrutura ficou conhecida como 2x4, depois 2x7 e 2x9, a medida que mais países eram incluídos no universo de discussão. Sua influência foi crescente em expressaras diretrizes políticas e preferências da região na execução do mandato da MINUSTAH, chegando a ter suas prioridades reconhecidas pelo CS/NU na Resolução 1840 (2008). Para o Brasil, esse mecanismo permitiu reforçar no Conselho os pontos centrais que gostaria de ver refletidos no mandato da missão, assim como possibilitou a formação de um bloco de apoio à presença das Nações Unidas no Haiti, privilegiando um ponto de vista dos países em desenvolvimento. Tratou-se, pois, da construção de um diálogo com os membros do CS/NU, por parte de um grupo específico de países contribuintes de tropas, que utilizaram sua participação na MINUSTAH para moldar o caráter do tratamento internacional a ser dado ao Haiti (FONTOURA, IGARAPÉ, 2017, pp. 11 e 12).

No plano regional, politicamente coerente com a conjuntura de então, a América do Sul buscava ganhar personalidade internacional, aproximando-se, "sem intermediários", de seus vizinhos da América Latina e Caribe, assim como da África. Esse movimento era corroborado por sinais de uma redistribuição do poder mundial em direção à multipolaridade, o que acabou motivando os países sul-americanos a criar um quadro institucional vocacionado para o debate e para a consecução de seus interesses comuns. A concepção de funcionamento da UNASUL era, na palavra de seus idealizadores, sintetizar o avanço das várias frentes de integração anteriormente concebidas, projetando suas as aspirações de avanço.

Dessa feita, a UNASUL buscava adquirir um caráter estritamente intergovernamental e de baixa institucionalidade, garantindo a autonomia dos Estados-partes do Tratado de Brasília. Em termos econômicos, pelo fato de não possuir compromissos intrinsecamente ligados à integração desse setor, a UNASUL poderia acomodar diferentes iniciativas de integração sub-regionais, como o MERCOSUL e a Comunidade Andina das Nações (CAN) (SARAIVA, 2011). Ficava caracterizada, assim, a vertente política – e não econômica– como a viga mestre do processo de integração *unasulino*. Teria início, dessa forma, um pacto político liderado pelo Brasil, em torno de uma organização intergovernamental. Entenderam os Estados sul-americanos que, somente por meio de um "cenário de cooperação", seria estabelecida uma agenda de segurança regional, institucionalizando-se o *ato da fala* do ator regional. Com foco na autonomia e no desenvolvimento do subcontinente, pela via da inserção internacional, conformar-se-ia o complexo sul-americano, moldado pelo surgimento da UNASUL.

Por meio do papel agregador destinado à UNASUL, o Estado brasileiro objetivava o estabelecimento de uma comunidade de segurança, instituída sob o ator regional, visando a desconstruir um eventual imaginário de que a Organização consolidaria a hegemonia brasileira

no subcontinente. Concernente à essa ideia, a diplomacia brasileira imprimiu novo peso à construção de uma liderança brasileira na região, baseado no reforço do multilateralismo. Para tanto, "atualizou os princípios da não intervenção como 'não-indiferença' e incluiu em sua agenda a articulação da liderança regional com os processos de cooperação e de integração regional e com incentivos ao desenvolvimento brasileiro" (SARAIVA, 2011). Buscava o Brasil, agindo dessa forma, a construção de uma agenda de segurança regional que passasse pelo consenso da liderança não hegemônica brasileira, ao mesmo tempo que fosse capaz de equilibrar – ou mitigar – a influência historicamente proeminente dos EUA na América do Sul, em especial no que tangia as políticas de segurança hemisférica para o subcontinente.

Todavia, cabe ressaltar que a estratégia autonomista não era baseada no confronto para com os EUA, demonstrando um caráter pragmático da diplomacia brasileira. Houve o cuidado em se evitar a conformação de uma aliança contrária aos EUA na América do Sul, ideia esta associada ao projeto da Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América (ALBA). Dessa forma, sob os olhos dos EUA, a criação de um fórum no qual participassem países mais próximos às suas posições, como Colômbia e Chile, e mais autônomos (mas não anti-estadunidenses), como Brasil e Peru, acabou não se transformando em um acontecimento que pudesse ser classificado como totalmente disruptivo diante do *status quo* estabelecido no "Hemisfério Ocidental".

Ainda nos primórdios do processo de construção dos objetivos e da institucionalização da UNASUL, o evento militar colombiano[127] contra as FARC, desencadeado dentro do território do Equador, acabou por abalar as negociações para a formação do novo organismo regional. Na oportunidade, o governo brasileiro apresentou-se como uma via, no nível diplomático, na tentativa de mediação da crise, objetivando conter qualquer transbordamento que significasse a participação de outros países que não estivessem envolvidos com a questão. Dessa feita, considera-se que o estopim de uma crise que poderia, eventualmente, levar a uma guerra na América do Sul, serviu para o lançamento de uma proposta do governo brasileiro para a construção de um organismo de defesa regional no âmbito da UNASUL. Nascia, em 2008, o CDS.

A criação do CDS buscou uma maior colaboração e multilateralização dos temas de segurança, condizente com a realidade e com os interesses dos países da região, além de criar

[127] No início de 2008, no contexto da luta contra a narcoguerrilha conduzida pelas FARC, a Colômbia lançou uma ofensiva militar, conduzida pelas suas forças armadas, contra uma célula do grupo guerrilheiro que se encontrava estacionada em território equatoriano. O ataque resultou em uma escalada ofensiva nas relações diplomáticas entre Colômbia, Equador e Venezuela, pondo em cheque o incipiente processo em curso de criação da UNASUL.

maior transparência e confiança mútua em relação aos temas militares. O *Estatuto do Conselho de Defesa Sul-Americano*[128] e a *Declaração de Santiago*[129] apontam o objetivo dos países membros de criar uma zona de paz e cooperação regional apoiada na Carta da Organização das Nações Unidas, na OEA e no Tratado Constitutivo da UNASUL.

Cabe ressaltar que os assuntos de segurança e defesa não estiveram presentes tanto no preâmbulo quanto no objetivo geral do Tratado Constitutivo da UNASUL, não havendo uma declaração literal e explícita de que a nova organização se dispunha a abordar essas temáticas de forma destacada. Portanto, ainda que a preocupação com o fortalecimento das soberanias e das independências dos membros da UNASUL estivesse sendo elevada em importância, a hipótese da criação de um mecanismo específico para tratar de segurança e defesa não havia sido, até então, ventilada. Porém, dentro dos objetivos específicos da organização, existiam menções de que os supracitados assuntos seriam abordados, ainda que de forma não aprofundada.

O Artigo 1º do Estatuto do CDS define a sua natureza. O Conselho é uma instância de consulta, cooperação e coordenação em matéria de defesa, sendo regido pelos princípios e propósitos do Tratado Constitutivo da UNASUL. Está em harmonia com as disposições estabelecidas na Carta das Nações Unidas e na Carta da Organização de Estados Americanos, assim como nos mandatos e decisões do Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo da UNASUL.

O CDS tem como objetivos gerais: consolidar a América do Sul como uma zona de paz, base para a estabilidade democrática e o desenvolvimento integral de nossos povos e como contribuição para a paz mundial; construir uma identidade sul-americana em matéria de defesa, que leve em conta as características sub-regionais e nacionais e que contribua para o fortalecimento da unidade da América Latina e o Caribe; e gerar consensos para fortalecer a cooperação regional em matéria de defesa.

---

[128] O Conselho tem como prerrogativas: apresentar iniciativas que busquem a cooperação em matéria de defesa, tornar transparentes e eliminar diferenças sobre gastos militares (como troca de informações e exercícios conjuntos), e assumir o papel de uma plataforma de diálogo sobre conflitos entre seus membros e coordenar a segurança externa das nações (CDS, 2008, Artigos 3 e 4). Sobre o assunto, ver <https://www.defesa.gov.br/arquivos/relacoes_internacionais/unasul/normativa_unasul_2017.pdf>.

[129] Documento que oficializa a criação do CDS. […] O respeito à soberania e autodeterminação, integridade territorial dos Estados e de não intervenção nos assuntos internos. Também sublinham o respeito pelas instituições democráticas, o pleno respeito pelos direitos humanos e o exercício da não discriminação no âmbito da defesa, a fim de fortalecer e garantir o Estado de Direito. A Decisão estabelece, a seguir, os objetivos do Conselho de Defesa Sul-Americano, entre os quais está a construção de uma identidade sul-americana em defesa, tendo em conta as características sub-regionais e nacionais e que contribuam para fortalecer a unidade da América Latina e do Caribe (CDS, 2009, tradução livre).

Seus principais objetivos específicos são fortalecer a adoção de medidas de fomento da confiança e difundir as lições aprendidas; promover o intercâmbio e a cooperação no âmbito da indústria de defesa; estimular o intercâmbio em matéria de formação e capacitação militar, facilitando processos de treinamento entre as Forças Armadas e promover a cooperação acadêmica entre os centros de estudo de defesa; compartilhar experiências e apoiar ações humanitárias, como desminagem, prevenção e mitigação de desastres naturais e assistência às suas vítimas; compartilhar experiências em operações de manutenção de paz das Nações Unidas; e promover a incorporação da perspectiva de gênero no âmbito da defesa.

O CDS tem buscado atuar conforme os seguintes princípios: respeito irrestrito à soberania, integridade e inviolabilidade territorial dos Estados; não-intervenção em seus assuntos internos e autodeterminação dos povos; promoção da paz e da solução pacífica de controvérsias; fortalecimento do diálogo e do consenso em matéria de defesa, mediante o fomento de medidas de confiança e transparência; redução das assimetrias existentes entre os sistemas de defesa dos Estados Membros da UNASUL, de modo a fortalecer a capacidade da região no campo da defesa; e preservação e fortalecimento da América do Sul como um espaço livre de armas nucleares e de destruição em massa, promovendo o desarmamento e a cultura de paz no mundo.

Os objetivos do CDS, desde a sua criação, vêm sendo perseguidos por meio de iniciativas de cooperação e diálogo, enquadradas em planos de ação anuais. As tentativas de viabilizar os citados planos, cuja execução tenta assegurar a continuidade dos trabalhos e a progressiva construção de confiança no âmbito regional, foram iniciadas no segundo mandato de Lula da Silva. Os planos são apoiados em 4 eixos principais: políticas de defesa; cooperação militar, ações humanitárias e operações de paz; indústria e tecnologia de defesa; e formação e capacitação.

Do exposto é possível inferir que, diferentemente das alianças militares convencionais– tais como a OTAN –, o CDS foi criado como uma instância de consulta, cooperação e coordenação regional em defesa. Seu funcionamento é regido pelos princípios de respeito à soberania, à autodeterminação e à integridade territorial dos Estados, assim como de não intervenção em assuntos internos e de respeito às instituições democráticas e aos direitos humanos (LIMA et al, 2017).

Ao lançar a ideia da formação do CDS, o Brasil objetivava incentivar a cooperação regional de defesa, sugerindo a existência de uma demanda por um foro específico e permanente de diálogo e de concertação sobre assuntos correlatos a esse tema. Dessa forma, o País propunha que o Conselho atuasse, principalmente, no sentido de viabilizar a manutenção de um canal de

comunicação entre os Estados sul-americanos em momentos de crise e que, ao mesmo tempo, estimulasse um processo de aproximação política e de confiança mútua. O CDS não teria seu funcionamento circunscrito às temáticas militares, devendo estar em condições de promover um debate regional amplo sobre questões estratégicas, objetivando facilitar consensos e buscando soluções conjuntas para a diversidade de problemas regionais compartilhados.

O Estatuto do CDS, em seu Artigo 14[130], dispõe sobre a elaboração de planos de ação. Tal responsabilidade seria encargo da instância executiva do Conselho, representada por sua Presidência (*protempore*). Antonio Jorge Ramalho da Rocha (2017) apresenta o argumento que o modelo adotado pelo CDS de estabelecimento de metas por planos de ação favorece, a longo prazo, o avanço e a sustentabilidade dos objetivos propostos pela entidade:

> Em outras palavras, os países membros atribuíram ao CDS/UNASUR a missão de promover o diálogo regional e a cooperação no campo da defesa, bem como favorecer a concertação política e promover o desenvolvimento de uma identidade comum no campo da defesa. Por si só, a decisão de discutir abertamente questões estratégicas em busca da construção de confiança foi uma inovação da UNASUR. Afinal, os processos de integração regional geralmente começam com outras áreas, por ser a defesa considerada muito sensível para começar. O fato de o CDS/UNASUR ter decidido empregar planos de ação anuais com objetivos mensuráveis no âmbito de uma visão de longo prazo, tornou mais fácil garantir a sustentabilidade de suas iniciativas e o sucesso de suas conquistas ao longo do tempo (ROCHA, 2017, p. 13).

Assim, em janeiro de 2009, foi elaborado o primeiro Plano de Ação (PA) do CDS, que estabelecia as diretrizes de atuação e metas a serem alcançadas, bem como com divisão das responsabilidades entre os Estados-Membros. O primeiro PA/CDS[131] foi aprovado durante a Reunião de Ministros e Ministras de Defesa do Conselho Sul-Americano de Defesa da UNASUL, ocorrida em Santiago do Chile (2009), tendo sido materializado pela Declaração de Santiago. Em seu preâmbulo, enfatiza o propósito da necessidade de construção de uma zona de paz e cooperação na América do Sul, bem como a elaboração de uma agenda ampla para a construção comum da identidade sul-americana de defesa. O documento elenca um cronograma de atividades visando a viabilizar as ações propostas, especificando tarefas por Estados, atribuindo-lhes responsabilidades pela execução. Dessa forma, o PA/CDS 2009-2010, assim como os demais que o seguiram, foi estratificado em quatro eixos temáticos: Políticas de

[130] Art 14: a instância executiva do Conselho se reunirá a cada 6 meses, sem prejuízo de reuniões extraordinárias, e elaborará o plano de ação anual. Disponível em<https://www.defesa.gov.br/arquivos/relacoes_internacionais/unasul/normativa_unasul_2017.pdf>.
[131] Disponível em<http://ceed.unasursg.org/Portugues/09-Downloads/Port-PA/PA-CDS-2009-10-PORT.pdf>.

Defesa; Cooperação Militar, Ações Humanitárias e Operações de Paz; Indústria e Tecnologia de Defesa; e Formação e Capacitação.

O eixo 2, que dispunha sobre Cooperação Militar, Ações Humanitárias e Operações de Paz, propôs quatro ações: 1) a realização de um exercício conjunto para atuação em caso de catástrofes naturais, 2) a realização de uma conferência para troca de experiências em operações de paz, 3) a efetivação de um inventário sobre as capacidades nacionais para auxílio em ações humanitárias, e 4) resposta imediata conjunta quando houver necessidade de ações humanitárias em caso de desastres naturais. Das quatro ações propostas, pouco se efetivou, a exceção de uma tímida articulação para responder às imensas demandas no caso do terremoto do Haiti, em 12 de janeiro de 2010[132].

Nos outros eixos, ao longo dos dois primeiros anos de criação do CDS, também se verificou pouco avanço. Acerca de Formação e Capacitação[133], foram apresentadas algumas propostas, como a criação de uma rede sul-americana de capacitação e formação em defesa, baseada em programas conjuntos e impulsionadora de programas de intercâmbio de docentes e de estudantes. Ventilou-se a disponibilização de bolsas para o desenvolvimento de pesquisas e a criação do Centro Sul-Americano de Estudos Estratégicos de Defesa, em Buenos Aires (sob responsabilidade de Chile e Argentina), além da realização do Primeiro Encontro Sul-Americano de Estudos Estratégicos, no Rio de Janeiro. Das ações elencadas para o ano de 2009, somente o Encontro foi efetivado, sendo que o Centro de Estudos Estratégicos de Defesa (CEED), criado em 10 de março de 2009, foi efetivamente instituído em 2010[134].

Raphael Camargo Lima (2015), ao analisar a participação brasileira nos primeiros cinco PA/CDS, destaca a baixa incidência de iniciativas nacionais para a alavancagem do Conselho, demonstrando um débil grau de envolvimento do Brasil na construção da agenda política do organismo. Alguns dos projetos mais relevantes, como o CEED e seu consequente Registro de Gastos em Defesa, de 2011, e a Escola Sul-Americana de Defesa (ESUDE), de 2013, não foram iniciativas brasileiras.

Dentre as propostas brasileiras apresentadas nos dois primeiros PA/CDS – pouco determinantes para a consolidação do órgão –, destaca-se a realização de um encontro de Estudos Estratégicos Sul-Americano, no Rio de Janeiro. Tal iniciativa, posteriormente, evoluiu

---

[132] A UNASUL emitiu um documento de solidariedade ao Haiti. Disponível em <http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/DEC.2010.SOLHAITI.pdf>.

[133] Em 2016, como ação consequente de tal concepção e do PA/CDS 2013, foi inaugurada, em Quito, no Equador, a ESUDE. Sobre o assunto, ver <http://esude-cds.unasursg.org/lecturas/esude/pre-proyecto-esude-final.pdf>.

[134] Vocacionado para a construção de um pensamento estratégico no âmbito regional, que coadjuve na coordenação e na harmonização referentes a políticas de Defesa na América do Sul. Sobre o assunto, ver <http://ceed.unasursg.org/Portugues/09-Downloads/Regulamentos/Estatuto-CEED-Port.pdf>.

para a construção de um curso de defesa na Escola Superior de Guerra (ESG), voltado para civis e militares. As demais sugestões referiram-se à criação de um inventário militar em caso de desastres e ações humanitárias. A proposta de um curso sul-americano foi de fato levada à cabo a partir de 2012, sob responsabilidade da ESG e nomeado de Curso Avançado de Defesa Sul-Americano (CAD-Sul)[135] (LIMA, 2015, p. 153-154).

Tabela 02 – Participação do Brasil nos PA/CDS: 2009-2014.

Responsabilidade do Brasil por tema	Nível de Participação nos Planos de Ação do CDS (2009-2014)				
	2009-2010	2010-2011	2012	2013	2014
Política de Defesa	0%	0%	23%	30%	33%
Cooperação militar, ações humanitárias e operações de paz	25%	33%	40%	66%	60%
Indústria e Tecnologia de Defesa	0%	14%	50%	100%	60%
Formação e Capacitação	25%	33%	50%	66%	16%
TOTAL	12,5%	19%	34%	56%	41%

Elaborado por LIMA (2015). Fonte: PA/CDS.

Cabe ressaltar a manutenção do tradicional intercâmbio de formação e especialização de militares das Forças Armadas do Brasil e de outros Estados sul-americanos, anterior à criação da UNASUL e do CDS. Sendo assim, é importante destacar a diferença entre cooperação em defesa e cooperação militar. A cooperação em defesa repousa na cooperação e no ajuste recíproco das políticas de dois ou mais Estados em relação a uma ou mais ameaças, quando cada parte promove a adaptação do seu comportamento em função de mudanças no comportamento do outro. Pode incluir exercícios combinados (com o intuito de promover a interoperabilidade de distintas forças militares nacionais), a formação de recursos humanos, o desenvolvimento de tecnologia militar e o intercâmbio de inteligência. Já a cooperação militar possui um escopo mais restrito do que a cooperação em defesa, abrangendo a interação, mais especificamente, no nível das Forças Armadas. Como exemplo, o já identificado intercâmbio entre militares brasileiros e sul-americanos.

[135] O curso tem por objetivo desenvolver o pensamento sul-americano de defesa, com base na cooperação e integração regionais. Tem como público-alvo os civis e militares que atuam na área de defesa dos países sul-americanos integrantes da UNASUL. Sobre o assunto, ver <https://www.esg.br/cursos-regulares/cad-sul>.

Dessa forma, pragmaticamente, o CDS acaba não interferindo na cooperação militar bilateral entre as Forças Armadas do subcontinente, como, por exemplo, a Força Paz Combinada *Cruz del Sur*[136], formada por Argentina e Chile, desde 2006.

Ainda que de forma cadenciada, o CDS materializou algumas conquistas nos anos seguintes[137]. Segundo Antonio Jorge Ramalho da Rocha (2017), o lema do Conselho poderia ser resumido na ideia de que "a direção é mais importante do que a velocidade", o que explicita o estabelecimento de uma estratégia de longo prazo para a consolidação de seus objetivos principais. Baseada em processos burocráticos (os PA), que estabelecem marcadores claros para avaliar a materialização gradual de seus objetivos, a metodologia de trabalho do CDS busca garantir o progresso gradual de sua agenda. "Como resultado, a cooperação evolui lentamente, mas de forma sustentável e flexível, o que é considerado apropriado nessa área".

O caminho passaria pela persistente construção de canais de comunicação, protocolos comuns e confiança mútua entre os Estados-Membros. Nesse contexto, o CDS surgiu como um ordenamento que envolve todos os países da região em um processo de diálogo e cooperação permanentes, objetivando a criação de uma identidade comum no campo da defesa na América do Sul. A eficácia na condução das ações concertadas tende a levar tal ordenamento a desempenhar papel importante na consecução dos objetivos políticos estabelecidos pela UNASUL. Segundo Rocha (2017), o CDS se articula como um quadro institucional que ajuda a conduzir e aperfeiçoar os processos cooperativos positivos que a América do Sul experimentou no campo da segurança e defesa nos últimos dois séculos. Seu desafio fundamental é transformar as práticas de cooperação bilateral em atos multilaterais, contando com as iniciativas de cooperação técnica positivas das forças armadas como ferramentas basilares para a construção de uma identidade de defesa comum na região. Ao estabelecer objetivos a longo prazo, promove gradualmente a convergência das políticas, evitando a oposição burocrática (ROCHA, 2017, p. 13).

3.3 A cooperação de defesa na África: a importância do espaço atlântico

[136] Sobre o assunto, ver (ALVES e WACHHOLTZ, 2018). Revista de. Escola de Guerra Naval, Rio de Janeiro, v. 24, n. 1, p. 14-39. jan/abril. 2018.

[137] Exercícios militares bilaterais; cursos e seminários para fomentar a compreensão e a visão comum de temas da defesa regional; criação da Secretária Técnica UNASUL-Haiti para auxiliar a participação e planejar uma estratégia de redução do contingente militar regional na MINUSTAH; a criação do Centro de Estudos Estratégicos de Defesa, na Argentina, e da Escola Sul-Americana de Defesa, no Equador, com o objetivo de gerar uma doutrina sul-americana de defesa; desenvolvimento do projeto do avião EPB-UNASUL-I, entre outros (LIMA et al, 2017, p. 59).

Consoante com o relacionamento do Brasil com os países da América do Sul, as relações com a África se configuraram como um dos eixos prioritários da política externa brasileira durante os governos de Lula da Silva. No âmbito da política de defesa, a PDN e a END estabeleceram o Atlântico Sul, juntamente com a Amazônia, como uma região de relevância estratégica para o País. Dessa forma, é possível assinalar um ponto de contato importante entre as políticas externa e de defesa no que tangia a prioridade atribuída ao continente africano, haja vista a convergência na condução de algumas das ações políticas que objetivavam a projeção do Brasil e a consecução de seus interesses.

O Atlântico Sul encarna significativo valor estratégico para o Brasil, não só pela riqueza dos recursos naturais ali concentrados, como também pela relevante importância das rotas marítimas que ligam o País aos mercados africano e europeu, configurando-se em um espaço econômico-comercial privilegiado. Ao longo da história do Brasil, sua importância político-econômica não se transferiu em uma articulação entre atores diplomáticos e militares, conduzindo a uma postura brasileira oscilante das políticas externa e de defesa brasileiras para a região (LIMA, 2015). Ainda que de forma incipiente, foi possível observar, nos governos de Lula da Silva, um esforço na valorização e no fortalecimento do papel articulado entre os mencionados atores.

A importância histórica do Atlântico Sul para o Brasil é bastante significativa, desde a época do próprio descobrimento do País, passando pelos períodos das invasões estrangeiras, do comércio de escravos e da Segunda Guerra Mundial, chegando, mais recentemente, às tensões e disputas concernentes à Guerra Fria. Ademais, o Brasil é o detentor da mais extensa costa de todos os demais Estados que beiram o Atlântico, tendo sido povoado a partir da sua faixa litorânea, ainda hoje bastante povoada[138].

Pelo prisma da política de defesa, a preocupação com o Atlântico Sul é intrínseca à construção da Estratégia Naval da Marinha, referenciada em assegurar o livre uso das vias de navegação marítima e a exploração dos recursos marítimos, visando a garantir liberdade de ação para o Brasil. Seus principais interesses assemelhavam-se àqueles de estratégias navais clássicas, como a obtenção de supremacia sobre determinada região, a negação de seu uso do mar, o controle de áreas marítimas e a projeção de poder (LIMA, 2015). Assim, a Marinha do Brasil, ao definir a sua missão[139], estabeleceu o apoio à política externa como ação estratégica

[138] Em 2011, a concentração da população brasileira nas áreas litorâneas chegava a 26,6% dos brasileiros, o equivalente a 50,7 milhões de habitantes (IBGE 2011).

[139] Missão da Marinha do Brasil: "Preparar e empregar o Poder Naval, a fim de contribuir para a defesa da Pátria. Estar pronta para atuar na garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem; atuar em ações sob a égide de organismos internacionais e em apoio à política externa do País; e cumprir

imposta da Força Naval, alçando-o ao mais alto grau de importância para os planejamentos estratégicos subsequentes, em especial aqueles relacionados ao emprego do Poder Naval[140].

Na história recente do Brasil é possível assinalar uma relativa ambivalência de propósitos entre as políticas externa e de defesa para o Atlântico Sul, quando a articulação entre as burocracias militar e diplomática não convergiu. O exemplo mais significativo remonta à criação, em 1986, por iniciativa do Itamaraty, da ZOPACAS[141]. A proposta da diplomacia brasileira objetivava neutralizar o trasbordamento das consequências do conflito bipolar no Atlântico Sul. Já as Forças Armadas temiam que a criação da ZOPACAS pudesse limitar sua liberdade de ação na região, com efeitos negativos sobre os projetos de longo prazo, envolvendo energia nuclear. Em última instância, entendiam os militares que zona livre de armas nucleares não implicava em ausência de presença militar (MIYAMOTO, 1987, p. 21).

Conforme já mencionado neste trabalho, durante o primeiro governo de Cardoso, coincidente com o recém término da Guerra Fria, houve um afastamento do Brasil frente aos países da África. Inserido no contexto do cenário dominante de então, ligado à globalização, o País optou por aproximar-se dos seus parceiros considerados tradicionais, decrescendo seu interesse pelo continente africano, a despeito da existência da ZOPACAS como um fórum de debates acerca do Atlântico Sul. Tal cenário foi atenuado, à época, pelo estabelecimento pontual de relações da Marinha do Brasil com a Namíbia[142] e Cabo Verde[143].

No início dos anos2000, ainda no segundo governo de Cardoso, houve reaproximação com alguns grandes países em desenvolvimento, em especial Índia e África do Sul. A área de saúde materializou o ensaio da ampliação da cooperação Sul-Sul. A África, porém, ainda

---

as atribuições subsidiárias previstas em Lei, com ênfase naquelas relacionadas à Autoridade Marítima, a fim de contribuir para a salvaguarda dos interesses nacionais". Disponível em <https://www.marinha.mil.br/content/o-que-compete-marinha-do-brasil>.

[140] Tarefas básicas: controle de área marítima; negação do uso do mar; projeção de poder sobre terra; e contribuição para a dissuasão.

[141] A criação da ZOPACAS se deu por uma iniciativa brasileira, tendo sido aprovada pela Resolução 41/11, da Assembleia-Geral das Nações Unidas. No total, 24 países fazem parte do bloco, sendo três da América do Sul e vinte e um da África. Entre os seus objetivos estão a promoção da cooperação regional, a manutenção da paz e a promoção da segurança do Atlântico Sul. São membros os seguintes países: Argentina, Brasil, Uruguai, África do Sul, Angola, Benim, Cabo Verde, Camarões, Congo, Costa do Marfim, Gabão, Gâmbia, Gana, Guiné, Guiné Bissau, Guiné Equatorial, Libéria, Namíbia, Nigéria, República Democrática do Congo, São Tomé e Príncipe, Senegal, Serra Leoa e Togo. (PENNA FILHO, IPEA, NEP 2015, p. 319).

[142] Em 1991, pouco após a sua independência, a Namíbia solicitou assistência da Marinha do Brasil para estruturar a sua força naval. Sobre o assunto, ver "O Acordo de Cooperação Militar Brasil-Namíbia como instrumento de consolidação da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul" (MEDEIROS, 2002). Revista Marítima Brasileira Vol. 122, nº 7/9, pp. 167-190.

[143] Acordo sobre Cooperação Técnica no Domínio Militar entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República de Cabo Verde, firmado em Praia, em 21 de dezembro de 1994, envolvendo formação de pessoal, fornecimento de material e prestação de serviços. Promulgado pela assinatura do Decreto 7912, de 07 de fevereiro de 2013. Sobre o assunto, ver <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/decreto/D7912.htm>.

permanecia distante. No campo da defesa, a construção do MD brasileiro foi o primeiro passo para uma unificação mais profunda das diretrizes das Forças Armadas (LIMA, 2015). Ademais, poucos anos à frente, a descoberta de reservas *offshore* e as perspectivas de exploração do petróleo da camada pré-sal acabaram por imprimir um caráter transversal, no campo da defesa, na preocupação com a segurança desses recursos e das rotas marítimas enquadrantes. Em consequência, a proteção dos recursos naturais concentrados na costa brasileira do Atlântico Sul – agora chamada de "Amazônia Azul"[144] – foi alçada ao mesmo grau de importância que a "Amazônia Verde".

Foi nos governos de Lula da Silva que a política externa brasileira consolidou a ampliação das relações com o continente africano, seguindo a orientação política da Presidência da República[145]. O País assumiu um novo posicionamento em relação ao Atlântico Sul e à África, admitindo a relevância da região para os interesses estratégicos brasileiros. Tal postura considerou ser o Atlântico Sul uma reserva e uma fonte importante de recursos econômicos, o principal meio de transporte e intercâmbio comercial do Brasil[146]e um meio de projeção de influência e poder na África (NEVES, IPEA, NEP, 2015, p. 235). Consonante com a política externa, o Atlântico Sul foi alçado à condição de prioridade na política de defesa brasileira, ainda que a atuação do Brasil possa ser considerada menos incisiva se comparada a outros setores da ação externa do País para a região.

No plano das formulações políticas, tanto na PDN de 2005, quanto na END de 2008, o Atlântico Sul e a África Ocidental foram enquadrados parte do entorno estratégico brasileiro e considerados prioridade para a defesa do país. De acordo com Vizentini *et tal* (2016), a nova estratégia internacional brasileira, ao voltar-se para a dimensão sul-atlântica, estabelece, oficialmente, a percepção e a compreensão de que o entorno geográfico imediato se estende até a outra borda do Oceano Atlântico, estipulando relevância estratégica e necessidade de dedicar

---

[144] Amazônia Azul é a denominação do território marítimo brasileiro que possui, aproximadamente, 3,6 milhões de km², referentes à soma da Zona Econômica Exclusiva (ZEE) com a Plataforma Continental (PC) do Brasil. O termo, que foi primeiramente utilizado pelo Almirante-de-Esquadra Roberto de Guimarães Carvalho, em 2004, no período em que era o Comandante da Marinha, foi cunhado através da comparação das propriedades desse território marítimo com as do território amazônico, ambos abundantes em recursos naturais de importância estratégica para o Brasil. Sobre o assunto, ver <https://www.marinha.mil.br/spp/amazônia-azul>.

[145] Já em seu discurso de posse, Lula da Silva externou sua intenção de aproximar o Brasil do continente africano: "reafirmamos os laços profundos que nos unem a todo o continente africano e à nossa disposição de contribuir ativamente para que ele desenvolva as suas enormes potencialidades. Visamos não só explorar os benefícios potenciais de um maior intercâmbio econômico e de uma presença maior do Brasil no cenário internacional, mas também estimular os incipientes elementos da multipolaridade da vida internacional contemporânea. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/luiz-inaciolula-da-silva/discursos/1o-mandato/pdfs-2003/1o-semestre/01-01-2003-pronunciamento-dopresidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-na-sessao-solene-de-posse-no-congressonacional/view>.

[146] Pelo Oceano Atlântico passa mais de 95% de todo o comércio brasileiro, seja na importação ou na exportação de produtos (PENNA FILHO, IPEA, NEP, 2015, p. 317)

a atenção especial devida para à região, associando este espaço ao próprio desenvolvimento brasileiro. A concepção de "fronteira ocidental", levantada pelo General Couto e Silva (1967) é revitalizada, ao considerar que a África seria a continuação da própria fronteira brasileira (VIZENTINI, MIGON e PEREIRA, 2016, pp. 200-201).

Como aponta Lima (2015), o interesse de projeção internacional e a preocupação da proteção de seu Mar Territorial, Zona Contígua, Zona Econômica Exclusiva e Plataforma Continental – mencionadas recorrentemente como "Amazônia Azul" – reforçaram a importância da região para o País. Ademais, no tocante à inserção militar brasileira, houve ampliação da complexidade e da presença do Brasil naquele espaço, com destaque para uma maior assertividade da diplomacia de defesa – tanto bilateral quanto multilateral. Materializando tal afirmação, pode-se elencar: novos acordos de defesa foram firmados, aumento no número de aditâncias brasileiras em países da região e intensificação da presença na ZOPACAS e nas reuniões de defesa da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP)[147].

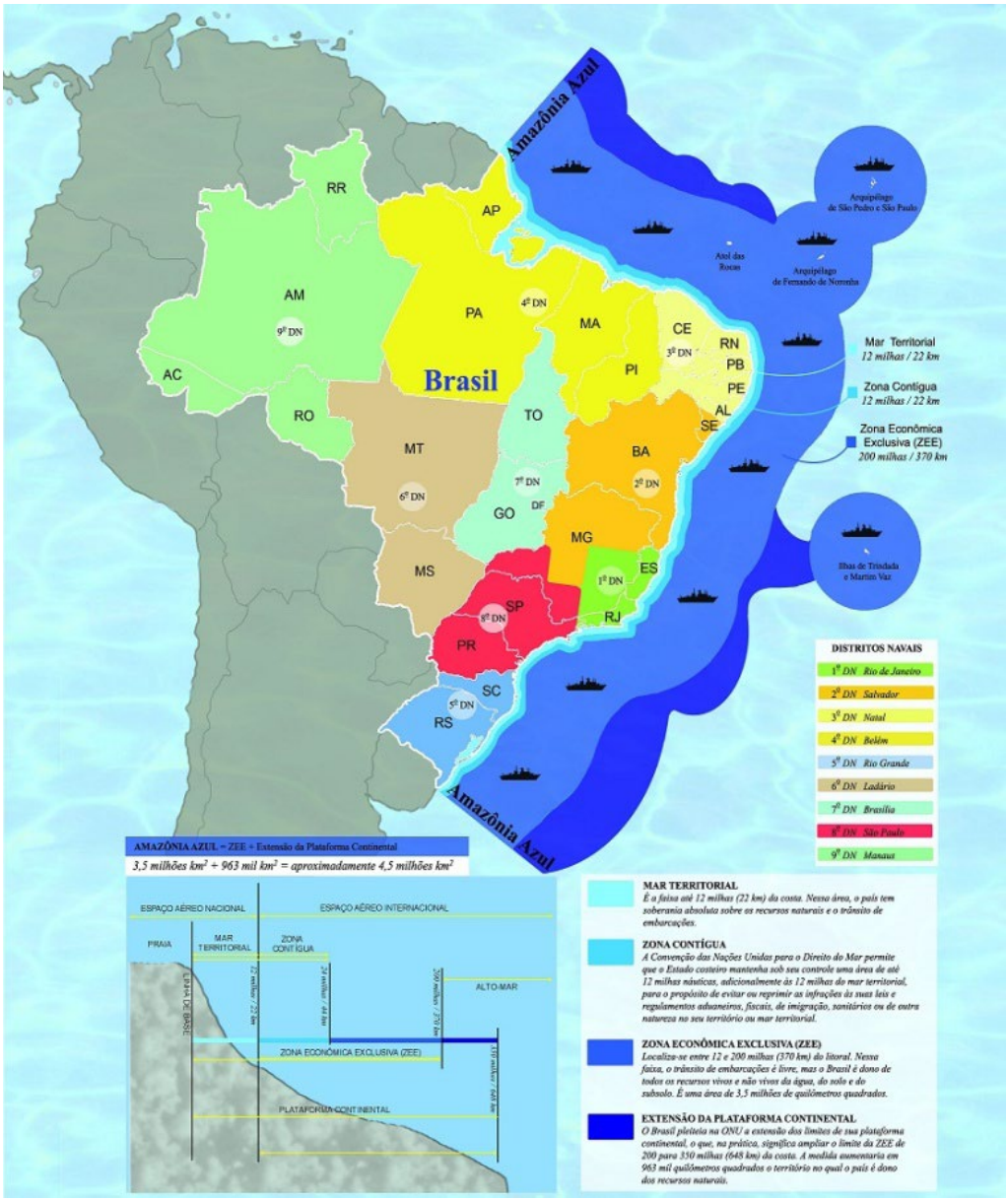
O Brasil incentivou a ampliação e o fortalecimento dos laços com a África, buscando diversificar suas frentes de atuação. As prioridades do País na região recaíram, principalmente, sobre a África do Sul e os países africanos de língua portuguesa – Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique e São Tomé e Príncipe. Multilateralmente, o foco brasileiro foi a CPLP e a ZOPACAS. Por intermédio de uma diplomacia presidencial atuante[148], o eixo orientador central baseava-se no grande objetivo de alargar as possibilidades de negócios do Brasil para com os parceiros africanos. Para tanto, a estratégia brasileira alçou outros atores para participarem do novo processo e não apenas o Itamaraty, que concentrou seu esforço no nível político. Invariavelmente, as comitivas oficiais brasileiras em visita à África contavam com a

[147] A Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) foi criada em 1996 e conta com nove membros: Brasil, Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Guiné Equatorial, Moçambique, Portugal, São Tomé e Príncipe e Timor-Leste. Os estatutos da CPLP definem três objetivos centrais para a organização: concertação político-diplomática, cooperação em todos os domínios e promoção e difusão da língua portuguesa. A CPLP está erguida sobre princípios que, na perspectiva brasileira, são essenciais. Em primeiro lugar, as decisões são tomadas por consenso, o que lhes confere legitimidade inquestionável. Em decorrência disso, o diálogo entre os membros se dá de forma horizontal e democrática, com reconhecimento e respeito às assimetrias existentes. A CPLP também conta com um foro de Pontos Focais de Cooperação, com Reuniões Ministeriais nos mais variados setores de governo e com uma Assembleia Parlamentar, constituída por representantes dos Poderes Legislativos dos Estados membros. Sobre o assunto, ver <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/mecanismos-inter-regionais/3676-comunidade-dos-paises-de-lingua-portuguesa-cplp>.

[148] Houve diferenças significativas nos estilos de condução dos contatos de alto nível da diplomacia brasileira entre as gestões de Cardoso e seu sucessor. Lula da Silva esteve mais presente na região. Viajou ao continente 28 vezes e passou por 25 países diferentes em oito anos de mandato. Seu Ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim (2003-2010), viajou 67 vezes para a África (LIMA, 2015, p. 108).

presença de empresários[149] interessados em expandir seus negócios naquele continente. O BNDES, que ampliava seu papel internacional no período, financiou alguns governos africanos desejosos de ampliar as relações comerciais com o Brasil. O Banco incentivou a exportação e a internacionalização de empresas nacionais, principalmente, a partir do segundo mandato de Lula da Silva.

Figura 02 - Amazônia Azul.


Amazônia Azul
Brasil
RR
AP
AM
PA
MA
CE
RN
PB
PE
AL
SE
PI
AC
RO
TO
MT
BA
GO
DF
MG
ES
MS
SP
RJ
PR
SC
RS
Arquipélago de São Pedro e São Paulo
Atol das Rocas
Arquipélago de Fernando de Noronha
Ilhas de Trindade e Martim Vaz
Mar Territorial
12 milhas / 22 km
Zona Contígua
12 milhas / 22 km
Zona Econômica Exclusiva (ZEE)
200 milhas / 370 km
DISTRITOS NAVAIS
1º DN Rio de Janeiro
2º DN Salvador
3º DN Natal
4º DN Belém
5º DN Rio Grande
6º DN Ladário
7º DN Brasília
8º DN São Paulo
9º DN Manaus
AMAZÔNIA AZUL = ZEE + Extensão da Plataforma Continental
3,5 milhões km² + 963 mil km² = aproximadamente 4,5 milhões km²
ESPAÇO AÉREO NACIONAL
ESPAÇO AÉREO INTERNACIONAL
PRAIA
MAR TERRITORIAL
ZONA CONTÍGUA
ALTO-MAR
ZONA ECONÔMICA EXCLUSIVA (ZEE)
PLATAFORMA CONTINENTAL
MAR TERRITORIAL
É a faixa até 12 milhas (22 km) da costa. Nessa área, o país tem soberania absoluta sobre os recursos naturais e o trânsito de embarcações.
ZONA CONTÍGUA
A Convenção das Nações Unidas para o Direito do Mar permite que o Estado costeiro mantenha sob seu controle uma área de até 12 milhas náuticas, adicionalmente às 12 milhas do mar territorial, para o propósito de evitar ou reprimir as infrações às suas leis e regulamentos aduaneiros, fiscais, de imigração, sanitários ou de outra natureza no seu território ou mar territorial.
ZONA ECONÔMICA EXCLUSIVA (ZEE)
Localiza-se entre 12 e 200 milhas (370 km) do litoral. Nessa faixa, o trânsito de embarcações é livre, mas o Brasil é dono de todos os recursos vivos e não vivos da água, do solo e do subsolo. É uma área de 3,5 milhões de quilômetros quadrados.
EXTENSÃO DA PLATAFORMA CONTINENTAL
O Brasil pleiteia na ONU a extensão dos limites de sua plataforma continental, o que, na prática, significa ampliar o limite da ZEE de 200 para 350 milhas (648 km) da costa. A medida aumentaria em 963 mil quilômetros quadrados o território no qual o país é dono dos recursos naturais.

Fonte: Marinha do Brasil <https://www.marinha.mil.br/content/amazonia-azul>.

[149] No governo Lula, a instalação de empresas brasileiras teve um papel importante nas relações com a África, pois foram vistas como instrumentos para fortalecer os laços com os países do continente, sendo favorecidas pela política diplomática presidencial. Esse apoio foi instrumentalizado principalmente pelo aumento de missões empresariais, tanto acompanhando o Presidente e o Ministro das Relações Exteriores, quanto em missões de outros ministérios, como a Missão do MDIC à África Ocidental, que visitou Senegal, Nigéria, Gana e Guiné Equatorial (VILAS-BÔAS, 2011). Sobre o assunto, ver Meridiano 47, vol. 12, n. 128, nov.-dez. 2011 [p. 3 a 9].

Segundo José Flávio Saraiva (2012, p. 98), foram as primeiras viagens[150] de Lula da Silva ao continente africano (2003 e 2004) que teriam materializado uma mudança de rumo na dimensão africana da inserção internacional do Brasil, tendo exposto uma nova vontade política rumo à reversão do quadro de oscilações e inconsistências dos anos 1990. A ampla caravana que acompanhou o Presidente brasileiro despertou a esperança de um novo ciclo virtuoso nas relações do Brasil para com os países ribeirinhos do Atlântico Sul, em especial pela participação de empresários nesses périplos. Além de significar uma boa possibilidade de diversificar suas parcerias comerciais, o que do ponto de vista econômico era atrativo, a aproximação com países africanos poderia se revestir, politicamente, em importante apoio para que os governos de Lula da Silva pudessem avançar nas ambições reformistas de instituições globais, como a do CS/ONU.

No plano diplomático, a abertura de novas representações diplomáticas brasileiras na África[151] encontrou reciprocidade. Em 2011, no primeiro ano após Lula da Silva ter encerrado seu segundo mandato, haviam 34 embaixadas ou missões permanentes de países africanos em Brasília. O Brasil era o país com mais postos diplomáticos africanos na América do Sul, possuindo, naquele mesmo ano, 37 missões correlatas em solo africano. Até 2002, esse número era de 19 (SARAIVA, 2012, p. 103). Da mesma forma, observou-se um incremento na formação de diplomatas de países africanos por parte do Instituto Rio Branco, escola de diplomacia vinculada ao MRE.

Na esteira dos acontecimentos, a mudança de prioridade no que tangia as relações internacionais, em especial a importância atribuída ao relacionamento mais próximo com países em desenvolvimento, acabou por influenciar o processo de revisão dos documentos de defesa do Brasil[152]. Assim, tanto a política como a estratégia passaram a incluir, no rol de assuntos de defesa, temas pertinentes aos países africanos de interesse, com destaque para os abrangidos pelo entorno estratégico brasileiro. *Pari passu*, a diplomacia militar foi ampliando, no nível bilateral, o leque de contatos com as forças armadas dos países africanos, extrapolando a

[150] Angola, Moçambique, África do Sul, Namíbia e São Tomé e Príncipe (2003). São Tomé e Príncipe, Gabão e Cabo Verde (2004).

[151] Ao longo dos dois mandatos de Lula da Silva, o Brasil instalou 19 novas embaixadas em países africanos, conforme se apresenta a seguir: São Tomé e Príncipe (2003); Etiópia (2004); Camarões, Tanzânia, Guiné Equatorial, Sudão, Benin, Togo (2005); Guiné Equatorial, Zâmbia, Botsuana (2006); Congo, Mauritânia, Burkina Faso, Mali (2007); e Serra Leoa, Libéria, República Centro-Africana, Malauí (2010). Dados do Ministério das Relações Exteriores.

[152] Notadamente, a importância crescente dada aos recursos marítimos como objeto de defesa nacional transparece nos principais documentos da defesa brasileira contemporânea, inclusive a Política Nacional de Defesa (PND) (2005), a Estratégia Nacional de Defesa (PND) (2008) e o Livro Branco de Defesa Nacional (2012). Tais documentos apresentam o oceano como sendo de importância vital para o País e estabelecem os passos para assegurar a soberania brasileira sobre o seu espaço marítimo (ABDENUR e NETO, 2014, p. 8).

tradicional relação já cultivada pela Marinha do Brasil. Celso Amorim, durante a aula magna para os cursos de Altos Estudos Militares das Forças Armadas e de Altos Estudos em Política e Estratégia da Escola Superior de Guerra, em 9 de março de 2012, já como Ministro da Defesa de Rousseff, destacou a importância do assunto:

> Temos buscado incrementar a cooperação bilateral com nossos parceiros africanos, visando não somente ao comércio, mas também à cooperação técnica e ao desenvolvimento tecnológico. Recordo a histórica cooperação com a Namíbia, cuja força naval foi praticamente formada pela Marinha do Brasil. Dessa cooperação foi-me dado viver, ainda que de longe, como Secretário-Geral do Itamaraty, episódio muito simbólico: a saída, da baía de Walvis, da última belonave da África do Sul do *apartheid* e a chegada simultânea de uma fragata brasileira (a fragata Niterói, se não estou enganado). É um exemplo da substituição da subordinação pela cooperação (AMORIM, 2016, p. 49).

Assim, ao considerar um cenário em que o Atlântico Sul ascendia em importância geopolítica[153], tanto para os atores da região quanto para os de fora, o Brasil passou a privilegiar a cooperação como ferramenta promocional da construção de uma identidade regional, o que viria a influenciar, mesmo que de forma não incisiva, nas relações de poder nesse espaço. Internamente, a cooperação em defesa promovida pelo País para a região esteve vinculada à promoção da proteção dos recursos marítimos, então classificados como novas prioridades estratégicas brasileiras. No âmbito internacional, o Brasil propõe a expansão das suas águas jurisdicionais junto à ONU, reforçando também seus laços bilaterais e multilaterais de cooperação centrados no Atlântico Sul (ABDENUR e NETO, 2014).

Conforme pontua Pio Penna Filho (IPEA, NEP, 2015, p. 318), as iniciativas diplomáticas brasileiras que envolvem o Atlântico Sul guardam algumas semelhanças com o que ocorre no espaço amazônico. Com referência àquele espaço, o Itamaraty, além de ter protagonizado a criação da ZOPACAS, participou, de forma ativa, da totalidade das negociações concernentes à Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM), tendo marcado presença nos debates que, eventualmente, viessem a afetar os interesses brasileiros na região. Todavia, é pertinente ressaltar a distinção de cenários. No caso da

[153] Para o Brasil, além da defesa do território e dos recursos naturais, outras questões de natureza transnacional, como o tráfico (de drogas e de pessoas) e a pirataria, foram alçadas a um nível superior de preocupação quanto à segurança e defesa, especialmente quando praticadas nas rotas comerciais marítimas de interesse. Sobre o assunto, Celso Amorim, durante a aula magna na Escola Superior de Guerra, em 9 de março de 2012, já como Ministro da Defesa, destacou "temos hoje aqui o Ministro da Defesa de Cabo Verde, país que ocupa posição estratégica entre a América do Sul, a África e a Europa. De novo: a cooperação que pudermos prestar a Cabo Verde, principalmente no que toca à vigilância do seu entorno marítimo, não será apenas um gesto de solidariedade com um país irmão; atenderá ao nosso próprio interesse em combater a criminalidade e a pirataria em áreas não muito distantes das nossas águas jurisdicionais" (AMORIM, 2016, p. 50).

ZOPACAS, a maioria dos parceiros se encontra na outra margem do oceano, o que, de certa forma, qualifica de maneira diferenciada a ação diplomática. Ademais, faz-se necessário considerar as diferenças de percepções quanto a temas como segurança, defesa e interesses econômicos, em razão das variações de realidades e de contextos políticos, econômicos e sociais de um grupo tão heterogêneo de países. Ainda sobre o tema, destaca:

> Outro aspecto relevante na abordagem sobre a ZOPACAS é que o bloco não possui uma dinâmica que permita indicar sua importância estratégica para os membros. Um pouco à semelhança da OTCA, o quadro institucional é modesto e as reuniões ministeriais não são frequentes. [...]De fato, existem vários pontos convergentes entre os países-membros da ZOPACAS em matéria de segurança, defesa e agenda política. Entretanto, as assimetrias entre os membros do bloco são enormes. Entre todas as Marinhas de Guerra dos 24membros, apenas a do Brasil dispõe de alguma capacidade dissuasória. Alguns dos países membros, notadamente no continente africano, dispõe apenas nominalmente de Marinhas de Guerra e são incapazes de fazer frente ao crescimento de atividades criminosas que levam inseguranças às suas águas territoriais. Dessa forma, do ponto de vista militar, a capacidade da ZOPACAS é realmente precária (PENNA FILHO, IPEA, NEP, 2015, p. 320).

No caso da cooperação com a Namíbia, desde a assinatura do primeiro acordo, em 1994, o Brasil tem sido responsável, em grande, parte pela construção da Marinha daquele país. Além da formação de pessoal, que é feita no idioma português, a Marinha do Brasil também forneceu embarcações[154], abrindo perspectivas para a exportação de outros meios navais para países diversos. Ademais, o treinamento de oficiais e praças da Namíbia tem permitido ao Brasil exercer uma relativa influência naquele continente, em um contexto de crescente atuação de outros países cooperantes, como a China. Essas experiências vêm servindo de modelo para a cooperação em defesa brasileira ao longo da costa da África, sobretudo a combinação de treinamento e fornecimento de equipamentos (ABDENUR e NETO, 2014). Conforme destaca Pio Penna Filho (IPEA, NEP, 2015, p. 324), além da formação continuada de pessoal, da doação e da venda de navios para a Marinha da Namíbia, o Brasil também elaborou o levantamento hidrográfico do porto de WalvisBay[155], tendo entregado a sua carta náutica às autoridades daquele país. Ademais, a Marinha do Brasil possui dois grupos de apoio em WalvisBay, sendo

[154] O acordo previa a criação de 466 vagas, entre as quais 48 para Oficiais e 418 para Praças. Já em 2001 os dois países assinaram novo acordo de cooperação naval, segundo o qual a Marinha brasileira se dispôs a ampliar a cooperação e a fornecer ao país africano maior assistência, tanto em termos de planejamento e infraestrutura quanto em embarcações para as necessidades navais básicas do país (PENNA FILHO, IPEA, NEP, 2015, p. 324).

[155] Publicação, em 28 de setembro de 1997, da carta náutica "3931 – Approach toWalvisBay", contendo o plano do porto de WalvisBay, na Namíbia, construída a partir de levantamento hidrográfico realizado pelo Navio Hidrográfico "Sirius" e a consultoria nos trabalhos do estabelecimento do limite exterior da plataforma continental daquele país, contemplando a aquisição de dados, o processamento, a confecção de relatório e a preparação do pessoal para apresentação da proposta à Comissão de Limites da ONU. Fonte: Marinha do Brasil.

um para formação de fuzileiros navais[156] e outro para dar suporte à manutenção de navios e lanchas da Marinha local.

Além da Namíbia, o Brasil possui projetos de cooperação com Angola, São Tomé e Príncipe, Moçambique, África do Sul, Nigéria e Senegal. Os programas são diversificados, abarcando desde o embarque em navios, até visitas a organizações de Ciência e Tecnologia, bases navais e escolas da Marinha do Brasil, que também pode incluir o assessoramento, em diversas áreas, como para aquisição de navios, equipamentos, fardamentos e afins. Ademais, a cooperação naval no âmbito da CPLP[157] é considerada um vetor importante, atuando como complemento da cooperação naval, efetuada no nível bilateral. Um exemplo de efetividade na mencionada cooperação é a realização, desde 2000, da Operação Felino[158] (PENNA FILHO, IPEA, NEP, 2015, p. 325).

Dessa feita, pode-se inferir que o despertar do Brasil para a África, fato de relativa precocidade em termos de relevância para a política externa e para a política de defesa, se deu, de forma mais expressiva, nos governos de Lula da Silva. A mencionada aproximação com o continente africano, em especial com os países lindeiros do Atlântico Sul, foi motivada pela crescente relevância dada pelo Brasil às potencialidades econômicas, políticas e estratégicas da dimensão sul-atlântica, encaradas, de forma mais elaborada, como vetores para a projeção internacional do País na região.

A eventual configuração de um "vácuo de poder" tende a se transformar em elemento facilitador para a ação de potências extrarregionais, o que pode ocorrer por meio de pressão sobre países mais vulneráveis, indo de encontro a interesses nacionais. Por intermédio da cooperação em defesa, com vistas a ampliar a presença dos seus parceiros africanos no espaço sul-atlântico, o Brasil busca contribuir para a estabilidade, para a proteção e para a soberania dos países do seu entorno estratégico, tentando mitigar a ingerência de países externos à região

---

[156] Grupo de Apoio Técnico de Fuzileiros Navais, composto de 05 oficiais e 16 praças da Marinha do Brasil. Presta assessoramento para a formação do Batalhão de Infantaria de Fuzileiros Navais namibiano; a criação do Curso de Formação de Soldados; e o desenvolvimento do Cerimonial da Marinha namibiana. Fonte: Marinha do Brasil.

[157] No caso do Atlântico Sul, um grupo específico de países africanos vem merecendo atenção especial da diplomacia brasileira e, também, dos programas de cooperação desenvolvidos pelo Brasil. Os países africanos de língua oficial portuguesa (Angola, Cabo Verde, Guiné Bissau, Moçambique e São Tomé e Príncipe – chamados de PALOPS), todos membros da CPLP, são recipiendários de diversos projetos de cooperação patrocinados pelo Brasil ou pela própria CPLP (PENNA FILHO, IPEA, NEP, 2015, p. 325).

[158] Cada exercício funciona num ciclo que dura dois anos, utilizando o mesmo cenário fictício que simula situações-problema. O primeiro ciclo é realizado no formato "carta", no qual se planeja e executa uma operação por meio de rede de computadores, como um jogo de guerra. O segundo exercício é realizado no ano seguinte, no terreno e com a ação de tropas. Os Exercícios Militares Conjuntos e Combinados da Série "Felino", desenvolvidos no âmbito da cooperação técnico-militar, têm a finalidade de permitir a interoperabilidade das Forças Armadas dos Estados membros da CPLP e o treino para o emprego das mesmas em operações de paz e de assistência humanitária, sob a égide da Organização das Nações Unidas, respeitadas as legislações nacionais (CPLP, 2018). Disponível em <https://www.cplp.org/id-4447.aspx?Action=1&NewsId=5162&M=NewsV2&PID=10872>.

e garantir a autonomia regional e o funcionamento das linhas de comunicações marítimas. Ao utilizar a cooperação como instrumental para o fortalecimento das capacidades econômicas e de segurança e defesa dos países africanos do seu entorno estratégico, o Brasil mostra-se ao mundo como ator interessado na vitalidade de um ambiente de paz e estabilidade no Atlântico Sul.

CONCLUSÃO

O Brasil mantém uma tradição diplomática consolidada, na qual baseia a defesa dos seus interesses por intermédio, principalmente, da adoção de um discurso orientado pela construção de uma ordem global mais próspera e pacífica, além de mais justa e inclusiva. A celebração de acordos de cooperação com um número relevante de países é uma forma de instrumentalizar e diversificar suas parcerias estratégicas e, por conseguinte, intensificar e ampliar sua presença no mundo. Assim, no escopo dessa maneira de agir perante o sistema internacional, enquadra-se a cooperação internacional na área de defesa, objeto desta dissertação.

Ao tratar de assunto intimamente relacionado a atividades típicas de Estado, este trabalho buscou valorizar a observação sobre o papel desempenhado por duas das mais importantes estruturas burocráticas com responsabilidade direta nos processos atinentes à cooperação internacional de defesa – a Defesa e a Diplomacia. A pesquisa abordou, especificamente, o espaço que engloba o chamado entorno estratégico brasileiro, tendo adotado o recorte temporal 2003-2010, período que abarca os dois mandatos do Presidente Lula da Silva.

Conforme apresentado nesta dissertação, sob uma perspectiva histórica, as relações internacionais do Brasil têm se pautado, prioritariamente, pela postura da busca pela autonomia na condução da sua política exterior e da sua diplomacia. Lula da Silva, considerado por muitos uma liderança política importante, imprimiu à PEB uma dinâmica que ficou conhecida como " diplomacia altiva e ativa", cujas premissas principais se baseavam no conceito da "autonomia pela diversificação". Sob sua direção, o País propagou a adesão aos princípios e às normas internacionais por meio de alianças Sul-Sul, inclusive regionais, e de acordos com parceiros não tradicionais. A crença vigente era de que, por meio dessa estratégia, seria possível reduzir as chamadas assimetrias nas relações externas com países mais poderosos e, por conseguinte, aumentar a capacidade negociadora nacional do Brasil.

A chamada "diplomacia presidencial", cujo protagonismo centrado na figura de Lula da Silva foi fundamental para a construção de uma narrativa que considera o período dos seus governos exitoso quanto à condução das relações internacionais do Brasil, tem sido analisada, criticamente, quanto aos seus reais resultados. Após a eclosão de uma série de denúncias e escândalos envolvendo a atuação internacional fraudulenta de empresas brasileiras no exterior, com destaque para contratos firmados com países localizados no entorno estratégico brasileiro, a efetividade da diplomacia presidencial lulista tem sido posta à prova, o que acaba por

comprometer a lisura do chamado legado da era Lula e, por conseguinte, a credibilidade do País no exterior.

A visão realista tradicional, que considera o Estado o ator central das interlocuções no campo internacional, foi privilegiada neste trabalho. Ao soldado e ao diplomata foram atribuídos o protagonismo na transmissão das principais mensagens que materializam o posicionamento do Brasil frente ao complexo conjunto de assuntos que pautam a agenda internacional. Como explanado ao longo do texto, cada um com um peso diferente, coerente com o acumulado de poder do País. O Brasil, tomando por base uma tradição histórica e cultural, privilegia o consenso, a promoção da harmonia, a solução pacífica de controvérsias e o juridicismo. Assim, como defendido por Raymond Aron, buscou-se destacar as figuras do soldado e do diplomata como as principais vozes externas do Estado brasileiro, "instrumentos complementares para transmitir a mesma mensagem".

Da análise de extensa bibliografia, buscou-se as respostas para os questionamentos propostos para esta pesquisa. Considerou-se que a complementariedade avocada por Aron, no que tange a realidade brasileira, avançou nos governos de Lula da Silva. Fruto de ações desenvolvidas ao longo dos dois mandatos do supracitado mandatário, que frutificaram em razão de algumas medidas implementadas ainda durante o governo de Cardoso – seu antecessor –, houve gradual aproximação entre as esferas da Defesa e da Política Externa. Conforme observado ao longo do estudo, essa aproximação não se deu de forma linear. Ainda assim, mesmo que a "síntese imperfeita" – descrita por João Paulo Alsina Júnior em trabalho – tenha se mantida no período considerado por esta pesquisa, observou-se destacáveis avanços.

Como ferramental básico para o incipiente sucesso do mencionado processo, considera-se a criação do MD (1999). Cabe destacar, como elemento positivo relevante, a estruturação de uma agenda internacional na órbita daquele ministério que, por sua vez, levou a que se estabelecessem canais formais com o MRE. Tais ações deram ensejo ao arranjo ora existente na estrutura do Itamaraty, que estabeleceu instâncias próprias para o seguimento dos temas de segurança e de defesa, hoje materializadas pelo Departamento de Assuntos de Defesa e Segurança Internacional. Destaca-se, nesse processo, a construção de uma autonomia suficientemente robusta, por parte da Defesa, para a pautar suas agendas internacionais, em especial àquelas concernentes às atividades da cooperação e da diplomacia militar.

Dessa forma, considera-se que a desejável e necessária sinergia entre as supracitadas burocracias, marcadamente caracterizadas como atividades de Estado, perpassa as iniciativas institucionais de aproximação ora elencadas. Seria producente para o País que se mantivesse uma trajetória convergente de interlocução, pautada por debate perene e construtivo acerca dos

temas centrais da política exterior do Brasil que, marcadamente, estejam alinhados com os objetivos estratégicos de mais alto nível do País e, sobretudo, com a defesa dos interesses nacionais. Tal concepção concorre, de forma contributiva, para o esboço de um projeto efetivo de uma grande estratégia brasileira.

O discurso político oficial em prol da construção gradual e pacífica de um mundo multipolar, em que a inserção internacional brasileira se torne mais efetiva, tomou impulso nos governos de Lula da Silva. A ação diplomática foi concebida como instrumento de apoio ao projeto de desenvolvimento social e econômico do País. Segundo o chanceler Celso Amorim, possuía, também, " uma dimensão humanista, que se projeta na promoção da cooperação internacional para o desenvolvimento e para a paz". Um direcionamento estratégico favorável ao multilateralismo e à construção de coalizões, objetivando a consolidação de uma crescente influência brasileira em organizações regionais e globais, contribuiu, de acordo com o *mainstream*, para potencializar a projeção do Brasil no sistema internacional.

A Defesa, por intermédio do incremento da atividade de cooperação internacional, tornou-se ator efetivo desse processo, tendo contribuído no esforço empregado para o estabelecimento de redes de alianças políticas e comerciais– bilaterais ou multilaterais– que, pela finalidade, objetivavam instrumentalizar o aumento da flexibilidade estratégica da PEB. A intensificação da cooperação de defesa com o conjunto de países que conformam o entorno estratégico brasileiro teve por objetivo contribuir para um eventual fortalecimento de uma base regional de poder, condição favorável para o fortalecimento da imagem global do Brasil. Por conseguinte, tomando por base um conjunto de ações propositivas elencadas no desenvolvimento desta pesquisa, considerou-se que, ao longo dos governos de Lula da Silva, houve destacado esforço para a viabilização de um efetivo alinhamento entre a PEB e a PND.

No que diz respeito, especificamente, à América do Sul– porção fundamental e de maior relevância do entorno estratégico brasileiro–, é possível afirmar que a contribuição da cooperação de defesa para um eventual processo de integração regional foi, ao longo dos governos de Lula da Silva, incipiente, inconstante e não transversal. Ainda que a declarada prioridade para a região fosse um dos elementos mais claros para a consecução dos objetivos propostos nos documentos nacionais de mais alto nível, incluídos neste rol os da PEB e da PDN, a efetividade das ações postas em prática é contestável.

Tendo sido a proposta de criação do CDS o projeto mais ambicioso e, por conseguinte, nele sido depositado significativa expectativa quanto a resultados pragmáticos, são considerados débeis os proventos alcançados ao longo dos governos de Lula da Silva, bem como dos desdobramentos dos Planos de Ação subsequentes àquele período. Avanços como os

apresentados nesta pesquisa, entre os quais a criação do CEED e da ESUDE; a adoção de medidas de fomento à confiança, tais como a divulgação de dados estatísticos quanto aos gastos em defesa na região; o fomento ao desenvolvimento de uma base industrial de defesa regional, entre outros, não demonstraram ser suficientes para estruturar as bases sólidas que construirão uma identidade sul-americana em defesa ou os consensos para o fortalecimento da cooperação regional em matéria de defesa. Ademais, as condicionantes políticas que contribuíram para a criação do CDS não se fazem mais presentes na região, o que leva a inferir a possibilidade de um esfriamento no avanço do processo.

Ainda que a "ideia" da estruturação de uma comunidade de segurança na América do Sul, tendo como referência o fortalecimento e a consolidação do CDS, tenha permanecido viva até os dias atuais, os avanços positivos parecem não ter acompanhado a plêiade de perspectivas depositadas quando da gênese do processo, ainda em 2008. Menos pelo tempo de vida e mais pelas dificuldades estruturantes encontradas, os desafios para a consolidação do CDS parecem arrefecer os ânimos quanto ao futuro do Conselho, cada vez mais incerto. Por consequência, conclui-se que a efetividade da cooperação de defesa na América do Sul, no período dos governos de Lula da Silva, foi relativa.

Embora a mencionada cooperação, no âmbito regional, tenha sido, nominalmente, potencializada – inclusive em números –, tende-se a acreditar que houve mais um movimento de consolidação da tradicional diplomacia militar e de defesa do que ações propriamente carregadas de um ineditismo fundamental. Tal assertiva baseia-se na premissa de que o incremento da institucionalização e da internacionalização do próprio Setor de Defesa tende a expandir as capacidades das diplomacias militar e de defesa do Brasil. Ainda assim, com base nos elementos apresentados neste trabalho, credita-se relativos avanços ao processo de integração regional na América do Sul.

Dessa feita, considerando-se o conjunto de ações propositivas, é possível afirmar que, no período dos governos de Lula da Silva (2003-2010), a cooperação internacional de defesa, voltada para o entorno estratégico brasileiro, contribuiu para a projeção internacional do País, tendo sido uma eficiente ferramenta da PEB. Acrescenta-se a essa assertiva os avanços na articulação entre as políticas externa e de defesa, cujo amadurecimento das relações institucionais tem contribuído, favoravelmente, para o alinhamento dos objetivos políticos nacionais de mais alto nível do Estado. Cabe, portanto, destacar a importância das burocracias diplomática e militar na consecução do objetivo de potencializar nossas relações com outras nações e grupos de nações, baseado nas crenças fundamentais elencadas no Art 4º da CF/88,

estando as mesmas inseridas e articuladas com o intuito de atingir os desígnios delineados pelo Estado.

Estariam, assim, esboçados os traços fundamentais para a construção de uma grande estratégia brasileira, definida como a correspondência entre os meios e as finalidades políticas de um Estado nos planos interno e externo.

BIBLIOGRAFIA

ABC, Agência Brasileira de Cooperação. **Cooperação na área da defesa**. Disponível em: <http://www.abc.gov.br/imprensa/mostrarnoticia/499>. Acesso em: 05 ago. 2018.

ABDENUR, A. E.; SOUZA NETO, D. M. de. O Atlântico Sul e a Cooperação em Defesa entre o Brasil e a África. In: NASSER, R. M.; MORAES, R. F. de (orgs.). **O Brasil e a Segurança no seu entorno estratégico:** A América do Sul e o Atlântico Sul. Brasília: IPEA, 2014.

ABREU, F. J. M. Intervenção no painel "o Brasil e a cooperação internacional para o desenvolvimento". In ALMEIDA, P.; ACIOLY, L.; CALIXTRE, A. B. (orgs). **Os desafios da política externa brasileira em um mundo em transição**. Brasília: IPEA, 2014.

ABREU, M. P. Política externa pós-Lula: forma e substância. In: CEBRI. **Prioridades da Política Externa Brasileira à Luz do Interesse Nacional**. Rio de Janeiro: Centro Brasileiro de Relações Internacionais, pp. 49-51, 2010.

ADLER, Emanuel; BARNETT, Michael. **Security Communities.** Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

ALMEIDA, Paulo Roberto. A diplomacia da era Lula: balanço e avaliação. **Política Externa**, 20 (3), pp. 95-114, 2012.

ALSINA JÚNIOR, J. P. S. A síntese imperfeita: articulação entre política externa e política de defesa na era Cardoso. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 46, n. 2, pp. 53-86, 2003.

_____. **Política externa e política de defesa no Brasil: síntese imperfeita**. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2006.

_____. O poder militar como instrumento da política externa brasileira contemporânea. **Revista Brasileira de Política Internacional (RBPI)**, Brasília, v. 52, n. 2, pp.173-191, 2009.

_____. Rio Branco, grand strategy and naval power. **Revista Brasileira de Política Internacional (RBPI)**, Brasília, v. 57, n. 2, pp. 9-28, 2014.

AMORIM, C. Conceitos e estratégias da diplomacia no governo Lula. **Diplomacia, Estratégia e Política**. Brasília: Projeto Raul Prebisch, v.1, n. 1, 2004.

_____. **Discurso de abertura da II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional**. Rio de Janeiro, 2007. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/ministro-das-relacoes-exteriores-discursos/7957-palestra-proferida-pelo-ministro-de-estado-das-relacoes-xteriores-embaixador-celso-amorim-por-ocasiao-da-ii-conferencia-nacional-de-politica-externa-e-politica-internacional-rio-de-janeiro-rj-05-11-2007>. Acesso em 10 set. 2018.

_____. A política externa brasileira no governo do presidente Lula (2003-2010): uma visão geral. **Revista Brasileira de Política Internacional (RBPI)**, Brasília, v. 53, n. spe, pp. 214-240, 2010.

_____. **A grande estratégia do brasil:** discursos, artigos e entrevistas da gestão no ministério da defesa (2011-2014). Brasília: Ed. UNESP, FUNAG, 2016.

ANGELL, N. **A grande ilusão**. Imprensa Oficial do Estado, São Paulo: Ed. UnB, 2002.

AYLLÓN, B. (2007). La Cooperación Internacional para el Desarrollo: fundamentos y Justificaciones em la perspectiva de la Teoría de las Relaciones Internacionales. **Revista Carta Internacional**. São Paulo, v. 2, n. 2, pp. 32-47, 2009.

AYOOB, M. **The Third World security predicament**. Boulder: LynneReinnerPublishers, 1995.

ARON, R. **Paz e Guerra entre as Nações**. Brasília: Ed. UnB, 2002.

ARRAES, V.; GEHRE, T.; LESSA, A. C., OLIVEIRA, H. A. (coords.). **Introdução ao estudo das Relações Internacionais.** São Paulo: Saraiva, 2013.

BARBÉ IZUEL, M. E. **Relaciones Internacionales.** Madrid: Tecnos, 2ª ed., 2003.

BARNABÉ, I. R.. Edward Carr: o embate Idealismo/Realismo nos dias atuais. In: BARNABÉ, I. R.; ALVES DO CARMO, C.; WINAND, E.C.A.; PINHEIRO, L. M.. (Org.). **Relações Internacionais**: olhares cruzados. 1ª ed. Brasília: FUNAG, v. 1, pp. 25-46, 2014.

BELLAMY, A. J. **Security communities and their neighbours:** regional fortresses or global integrators? New York: Palgrave Macmillan, 2004.

BERNAL-MEZA, R. International thought in the Lula era. **Revista Brasileira de Política Internacional (RBPI)**, Brasília, v. 53, n. esp., 2010.

BERNAL-MEZA, R. Modelos o esquemas de integración y cooperaciónen curso em América Latina (UNASUR, Alianzadel Pacífico, ALBA, CELAC): una mirada panorámica. **Ibero Online, Ibero-Amerikanisches Institut Preu ßischer Kulturbesitz**, 2013. Disponivel online: http://www.iai.spk-berlin.de/fileadmin/dokumentenbibliothek/Ibero-Online/Ibero_Online_12.pdf. Acesso em: 11 set. 2018.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 1988. Disponívelem:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 27 jun. 2018.

_____. **Lei Complementar no 97, de 9 de junho de 1999**. Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas. Brasília, 1999. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp97.htm>. Acesso em: 19maio 2018.

_____. **Lei Complementar no 117, de 2 de setembro de 2004**. Altera a Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, que dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas, para estabelecer novas atribuições subsidiárias. Brasília,

2004d. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp117.htm>. Acesso em: 19 maio 2018.

BRASIL. **Decreto nº5.294, de 1ºde dezembro de 2004**. Fixa a lotação dos Adidos, Adjuntos e Auxiliares de Adidos Militares junto às representações diplomáticas no exterior, e dá outras providências. Brasília, 2004c. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/D5294.htm>. Acesso em: 23 jul. 2018.

_____. **Decreto nº5.484, de 30 de junho de 2005**. Aprova a Política de Defesa Nacional e dá outras providências. Brasília, 2005a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5484.htm>. Acesso em: 09 set. 2018.

_____. Ministério da Defesa. **Portaria Normativa nº998/SPEAI/MD, de 24 de agosto de 2005**. Aprova a Sistemática de Planejamento Estratégico Militar (SPEM). Brasília, 2005e. Disponível em: <http://www.arqanalagoa.ufscar.br/pdf/doutrina_militar_de_defesa.pdf>. Acesso em: 09 set. 2018.

_____. Ministério da Defesa. **Portaria Normativa 899/MD de 19 de julho de 2005**. Aprova a Política Nacional de Indústria de Defesa – PNID. Brasília, 2005d. Disponível em: <http://www.defesa.gov.br/arquivos/File/legislacao/emcfa/publicacoes/pnid_politica_nacional_da_industria_de_defesa.pdf>. Acesso em: 21 ago. 2018.

_____. **Lei Complementar no 136, de 25 de agosto de 2010**. Altera a Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, que "dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas", para criar o Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas e disciplinar as atribuições do Ministro de Estado da Defesa. Brasília, 2010d. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp136.htm>. Acesso em: 19 maio 2018.

_____. **Mensagem ao Congresso Nacional 2003**. Brasília: Presidência da República, Secretaria-Geral da Presidência da República, 2003b. Disponível em: <http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/mensagem-ao-congresso/mensagem-aocongresso-nacional-2013-2003>. Acesso em: 22 jun. 2018.

_____. Ministério da Defesa. Comando do Exército. **Portaria nº544, de 2 de junho de 2013**. Aprova a Diretriz para as Atividades do Exército Brasileiro na Área Internacional – DAEBAI (EB10-D-01.001) e dá outras providências. Brasília, 2013e. Disponível em: <http://www.sgex.eb.mil.br/sistemas/be/copiar.php?codarquivo=1174&act=bre.>. Acesso em: 09 jun. 2018.

_____. Ministério da Defesa. **Estratégia Nacional de Defesa**. 2012c. Disponível em: <http://www.defesa.gov.br/arquivos/2012/mes07/end.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2018.

_____. Ministério da Defesa. **Livro Branco da Defesa Nacional**. Brasília, 2012d. Disponível em: <http://www.defesa.gov.br/arquivos/2012/mes07/lbdn.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2018.

_____. Ministério da Defesa. **Política Nacional de Defesa**. 2012e. Disponível em: <http://www.defesa.gov.br/arquivos/2012/mes07/pnd.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2018.

BRASIL. Ministério da Defesa. Escola Superior de Guerra. **Manual básico: elementos fundamentais**. Reimpr. rev. Rio de Janeiro, 2011. v. I. Disponível em: <http://www.esg.br/uploads/2011/01/Manual-Básico-Vol-I.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2018.

BULL, H. **The anarchical society*:*** a study of order in world politics. 2.ed. New York: Columbia University Press, 1995.

BUZAN, B. **People, states and fear. An agenda for international security studies in the post-cold war era**. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1991.

BUZAN, B.; WÆVER, O. **Regions and powers: the structure of international security**. New York: Cambridge University Press, 2003.

_____. ; DE WILDE, J. **Security**: a new framework for analysis. Colorado: Lynne Rienner Publishers, 1998.

CARR, E. H. **Vinte anos de crise**. Imprensa Oficial do Estado, São Paulo: Ed. UnB, 2002.

CASON, J.; POWER, T. Presidentialization, pluralization, and the rollback of Itamaraty: explaining change in brazilian foreign policy making in the Cardoso-Lula era. **International Political Science Review**, vol. 30, n. 2, pp. 117-140, 2009.

CERVO, A. L. **Inserção Internacional:** formação de conceitos brasileiros. São Paulo: Saraiva, 2008.

_____. ; BUENO, C. **História da política exterior do Brasil**. Brasília: Ed. UnB, 2010.

_____.; LESSA, A. C. O declínio: inserção internacional do Brasil (2011-2014). **Revista Brasileira de Política Internacional (RBPI).** Brasília, v. 57, n. 2, pp. 133-151, 2014.

CHILLIER, G.; FREEMAN, L. **O conceito novo de segurança hemisférica da OEA:** uma ameaça potencial. Wola, 2005.

CONTRERA, F. O conceito de interesse nacional: debate teórico e metodológico nas relações internacionais. **Revista de Estudos Internacionais UEP**. João Pessoa, v. 6, n. 2, 2015.

D'ARAUJO, M. C. **Militares, democracia e desenvolvimento:** Brasil e América do Sul. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

DANESE, S. F. **Diplomacia presidencial:** história e crítica. Rio de Janeiro: Topbooks, 1999.

DORATIOTO, F. F. M.; VIDIGAL, C. E; LESSA, A. C., OLIVEIRA, H. A. (coords.). **História das relações internacionais do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 2015.

DOUGHERY, J.; PFALTGRAFF, R. Teoria da Cooperação e Integração Internacional. In: DOUGHERTY, James; PFALTGRAFF, Robert. **Relações Internacionais:** as teorias em confronto. Lisboa: Gradiva, pp. 642-701, 2003.

FIORI, J. L. Sobre o poder global. **Revista Novos Estudos CEBRAP**. São Paulo, v. 73, 2005.

_____. O Brasil e o aumento da "Pressão Competitiva" na América do Sul. In: FUNAG (Ed). **VII Curso para Diplomatas Sul-Americanos**. Brasília: FUNAG, 2010.

_____. O Brasil e seu "Entorno Estratégico" na primeira década do século XXI. In: SADER, Emir (Ed.). **10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil**: Lula e Dilma. São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: FLACSO Brasil, 2013.

FGV, CPDOC, **Projeto História Oral**. Entrevista com o ministro Nelson Jobim. Rio de Janeiro, 2013. Disponível em <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/historia-oral/entrevista-tematica/nelson-jobim-iv>. Acesso em: 10 jun. 2018.

FONTOURA, P. R. C. T. A MINUSTAH, o Brasil e o conselho de segurança das nações unidas. In HAMMAN, E. P.; TEIXEIRA, C. A. R. (orgs). **A participação do Brasil na MINUSTAH (2004-2017):** percepções, lições e práticas relevantes para futuras missões. Instituto Igarapé; CCOPAB. Rio de Janeiro, 2017.

FRIZZERA, G. **O Conselho de Defesa Sul-Americano:** a busca por uma identidade de defesa. Dissertação (Mestrado em Ciências). USP, Programa de Integração da América Latina, 2015.

FUCCILLE, A. **Conselho de defesa sul-americano (CDS):** balanços e perspectivas. IX Encontro ABCP. Associação Brasileira de Ciência Política. Brasília, 2014.

FUCCILLE, A.; BARRETO, L.; GAZZOLA, A. E. T. Novos tempos? Considerações sobre diplomacia e defesa no governo lula (2003-2010). **Boletim de Economia e Política Internacional-BEPI**, n. 22, 2016.

FUNAG. **Comunidade Sul-Americana de Nações:** documentos. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2005.

_____. **Repertório de Política Externa**: Posições do Brasil. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007.

GLASER, C. Realists as optimists: cooperation as self-help. **International Security**, vol.19, No. 3, (Winter, 1994-1995), pp.50-90, 1995.

GRASSI, J. M. **Cooperação e desconfiança:** a parceria nuclear entre Brasil e Argentina no século XXI. In: 6º Encontro ABRI: Perspectivas sobre o poder em um mundo em redefinição, 2017, Belo Horizonte. 6º Encontro ABRI: Perspectivas sobre o poder em um mundo em redefinição, v. 6. pp. 1-21, 2017.

HERZ, M.ConceptsofSecurity in South America, **International Peacekeeping**, v.17, n. 5, pp.598-612, 2010.

_____. **Evolução e perspectivas futuras de questões de defesa (palestra na Escola Superior de Guerra).** Escola Superior de Guerra, Rio de Janeiro, 2015.

IPEA **- Boletim de Economia e Política Internacional/Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**. Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais – n.11(jul/set. 2012). Brasília: IPEA, 2012.

JATOBÁ, D.; LESSA, A. C., OLIVEIRA, H. A. (coords.). **Teoria das Relações Internacionais**. São Paulo: Saraiva, 2013.

JERVIS, Robert. Realism, neoliberalism and cooperation: understanding the debate. **International Security**, Vol. 24, No. 1 (Summer 1999), pp. 42-63.

KEOHANE, Robert. **After hegemony:** cooperation and discord in world political economy.Princeton, NJ: Princeton University Press, 1984.

_____. InternationalInstitutions: two approaches. In: **International Studies Quarterly**, v. 32, n. 4, pp. 379-396, 1988.

KEOHANE, R. **After hegemony:** cooperation and discord in world political economy. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1984.

KRASNER, S. D. Causas estruturais e consequências dos regimes internacionais: regimes como variáveis intervenientes. **Revista Sociologia Política - UFPR**. Curitiba, v.20, n.42, pp. 93-110, 2012.

LECHINI, G. **O Brasil na África ou a África no Brasil? A construção da política africana pelo Itamaraty**. Nueva Sociedad, out. 2008. Disponível em: <http://www. cebri.com.br/midia/ documentos/318.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2018.

LIDDELL HART, B. H. **Strategy**. New York, NY: Faber & Faber, 2ª ed., 1967.

_____. **As Grandes Guerras da História**. São Paulo: IBRASA, 1982.

LIMA, M. R. S. Globalização, instituições democráticas e política exterior brasileira. In: El Estado del Debate Contemporáneo em Relaciones Internacionales, 2000, Buenos Aires, 2000. Disponível em: <http://contextointernacional.iri.puc-rio.br/media/Lima_vol22n2.pdf. Acesso em 06 set. 2018>.

_____. A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul. **Revista Brasileira de Política Internacional (RBPI).** Brasília, v. 48, n. 1, pp. 24-49, 2005.

_____. Diplomacia, defesa e definição política dos objetivos nacionais: o caso brasileiro. In: JOBIM, N.; ETCHEGOYEN, S. W.; ALSINA JR., João P. S. **Segurança internacional: perspectivas brasileiras**. Rio de Janeiro: Editora FGV, pp. 401-418, 2010.

LIMA, M. R. S. (et tal). **Atlas da política brasileira de defesa**. Rio de Janeiro: Latitude Sul, 2017.

LIMA, R. C. **A articulação entre política externa e política de defesa no Brasil: uma Grande Estratégia inconclusa.** Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais). UNESP/UNICAMP/PUC-SP, Programa San Tiago Dantas, 2015.

MACEDO, M. V. A. A integração latino-americana e o pensamento cepalino: o regionalismo aberto e a experiência do Mercosul. Artigo científico. Disponível em <https://jus.com.br/artigos/51173/a-integracao-latino-americana-e-o-pensamento-cepalino-o-regionalismo-aberto-e-a-experiencia-do-mercosul>. Acesso em: 19 jul. 2018.

LULA DA SILVA, L. I. **Discurso de posse do ministro Nelson Jobim na Defesa**. Disponível em <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/2o-mandato/2007/25-07-2007-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-na-solenidade-de-posse-do-ministro-da-defesa-nelson-jobim>. Acesso em 29 jul. 2018.

MACIEL, T. M. As teorias das relações internacionais pensando a cooperação. **Revista Ponto e Vírgula – PUC/SP**. São Paulo, v. 5, pp. 215-229, 2009.

MARTINS FILHO, J.R. Tensões militares no governo Lula (2003-2009): a pré-história do acordo com a França. **Revista Brasileira de Ciência Política.** Brasília, v. 1, n. 4, pp. 283-306,2010.

MATHEWS, Jessica Tychman. Redefining Security. **ForeignAffairs**, v. 68, n. 2, 1989.

MEDEIROS FILHO, O. **Entre a cooperação e a dissuasão:** políticas de defesa e as percepções militares na América do Sul. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade de São Paulo, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, São Paulo, 2010.

_____. **Breve panorama de segurança na América do Sul**. In O Brasil e a segurança no seu entorno estratégico. NASSER, R. M.; MORAES, R. F. (org.). Brasília: IPEA, 2014.

_____. A construção de uma identidade regional de defesa para a América do Sul: agendas e desafios. **Lua Nova**. São Paulo, 101, pp. 203-220, 2017.

MEI, E. **Raymond Aron:** dos limites do conhecimento histórico à teoria das relações internacionais. Brasília: FUNAG, 2013.

MISSIATO, V. A. R. **Entre a Nova República e as velhas autonomias:** as relações civis-militares nos governos FHC e Lula. Dissertação (Mestrado em História) – Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho", Franca, 2012.

MIYAMOTO, S. Do alinhamento ao pragmatismo: militares e política externa. **Revista Século XXI**. Porto Alegre, v. 5, n. 1, 2014.

MONIZ BANDEIRA, L. A. **Brasil, Argentina e Estados Unidos:** conflito e integração na América do Sul (da Tríplice Aliança ao Mercosul). São Paulo: José Olympio, 2014.

MORGENTAHU, H. J. **A Política entre as Nações. A Luta pelo Poder e pela Paz**. Brasília: Editora UnB, 2003.

NEVES, A. L. V. Atlântico sul: projeção estratégica do Brasil para o século XXI. In GHELER, G. F.; GONZALES, S. L. M.; MELO, L. P (orgs.). **Amazônia e atlântico sul:** desafios e perspectivas para a defesa do Brasil. Brasília, IPEA, NEP, pp. 233-262, 2015.

OKADO, G. C. H. **Política Externa e defesa no Brasil:** uma epifania pendente. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais). Universidade de Brasília, 2013.

OLIVEIRA, F.; PIERI, V. S. G. Brasil e África: seis décadas de aproximação. **Intellector – CENIGRI**. Rio de Janeiro, v. 13, n. 25, pp. 161-171, 2016.

OLIVEIRA, G. Z.; SOUSA, A. C. M.; SILVA, H. P.; SARTI, J. S.; SCHELP, P. G.; MATTANA, R. A Política Externa Brasileira para a cooperação internacional em Defesa: análise dos projetos no âmbito da Agência Brasileira de Cooperação (2003-2014). Disponível em <https://www.defesa.gov.br/arquivos/ensino_e_pesquisa/defesa_academia/cadn/artigos/xii_cadn/a_politica_externa_brasileira.pdf>. Acesso em 16 jun. 2018.

PADULA, R. A disputa pela agenda de segurança regional e o conselho de defesa sul-americano. **Revista da Escola de Guerra Naval**. Rio de Janeiro, v. 21, n. 2, pp. 221-262, 2015.

PAGLIAI, G. C. Segurança hemisférica: uma discussão sobre a validade e atualidade de seus mecanismos institucionais. **Revista Brasileira Política Internacional (RBPI)**. Brasília, v. 49 (1), pp. 26-42, 2006.

PENNA FILHO, P. A política externa brasileira diante das principais questões amazônicas e do atlântico sul: desafios e perspectivas. In GHELER, G. F.; GONZALES, S. L. M.; MELO, L. P (orgs.). **Amazônia e atlântico sul:** desafios e perspectivas para a defesa do Brasil. Brasília, IPEA, NEP, pp. 307-333, 2015.

PEREIRA, S. P. **Diplomacia de defesa:** instrumento estratégico de poder inteligente na política externa do Brasil. Dissertação (Mestrado em Estudos Estratégicos da Defesa e da Segurança). Universidade Federal Fluminense, Instituto de Estudos Estratégicos, 2017.

REZENDE, L. P. Uma Nova Abordagem para o Estudo do Engajamento do Brasil nas Operações de Paz da ONU. **Revista Política Externa**, v. 21, n. 3, pp. 163-176, 2013.

RIBEIRO, Cláudio Oliveira. A política africana do governo Lula: (2003-2006). **Tempo Social**, São Paulo, v. 21, n. 2 p. 185-209, 2009. Disponível em:<http://www.scielo.br/pdf/ts/v21n2/v21n2a09.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2018.

RICUPERO, R. **A diplomacia na construção do Brasil (1750-2016)**. Rio de Janeiro: Versal Editores, 2017.

_____. À sombra de Charles de Gaulle: uma diplomacia carismática e intransferível. A política externa do governo Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010). **Novos Estudos**, n. 87, julho, pp. 35-58, 2010.

ROCHA, A. J. R. da. Política externa e política de defesa no Brasil: civis e militares, prioridades e a participação em missões de paz. In: FREIRE, Maria R.; LOPES, Paula D. (orgs.) **Peacekeeping:** actores, estratégias e dinâmicas. Centro de Estudos Sociais, n. 6, pp. 142-158, 2009.

_____. Militares e política no Brasil. **Texto de Discussão IPEA.** Brasília, v. 1, n. 1670, pp. 7-56, 2011.

_____. **Perspectivas sul-americanas para uma futura cooperação em arquitetura de segurança:** arranjos, processos e desafios. In XVI Forte de Copacabana Conference International Security, Coleção de Policy Papers. Fundação Konrad Adeneur, CEBRI, União Europeia. Rio de Janeiro, pp. 8-17, 2017.

RUDZIT, G.O debate teórico em segurança internacional: mudanças frente ao terrorismo? Civitas **Revista de Ciências Sociais**, v. 5. n. 2, , 2005.

RUDZIT, G.; CASARÕES, G. S. P. Política de defesa é uma política de governo. **Revista Brasileira de Estudos de Defesa**, v. 2, n. 1, pp. 33-52, 2015.

SAINT-PIERRE, H. L. **Política de defesa e relações internacionais no Brasil: o destino das paralelas.** *Paper* apresentado no Meeting of the Latin American Studies Association, San Juan, Puerto Rico March 15-18, 2006. Disponível em <https://www.academia.edu/3807847/politica_de_defesa_e_relações_internacionais_no_brasil_o_destino_das_paralelas>. Acesso em: 13 jun. 2018.

_____. **Defensa y Seguridad**. In: Atlas RESDAL 2008. Disponível em: <http://www.resdal.org/atlas/atlas08-doc-saint-pierre.html>. Acesso em: 28 jul. 2018.

_____. La Defensa em la Política Exterior del Brasil: el Consejo Suramericano y la Estrategia Nacional de Defensa. **Documentos de Trabajo (Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos)**, n. 50, 2009.

_____. A defesa na política externa brasileira: dos fundamentos a uma análise do caso brasileiro. **Análise de Conjuntura**, n. 8, 2010.

_____. "Defesa ou Segurança"? Reflexões em torno de Conceitos e Ideologias. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 33, n. 2, 2011.

_____. WINAND, E. C. A. O legado da transição na agenda democrática para a defesa: os casos brasileiro e argentino. In: SAINT-PIERRE, H. L. (org.) **Controle civil sobre os militares**: e política de defesa na Argentina, no Brasil, no Chile e no Uruguai. São Paulo: Ed. Unesp, pp.33-72, 2007.

_____. SILVA, D. L. A Torre de Babel sul-americana: a importância da convergência conceitual para a cooperação em defesa. **Olhares Cruzados**. Brasília: FUNAG, 2013.

SALOMÓN, M.; PINHEIRO, L. Análise de Política Externa e Política Externa Brasileira: trajetória, desafios e possibilidades de um campo de estudos. **Revista Brasileira de Política Internacional (RBPI)**. Brasília, 56 (1), pp. 40-59, 2013.

SARAIVA, J. F. S.**O lugar da África: a dimensão atlântica da política externa brasileira: de 1946 a nossos dias.** Brasília: Universidade de Brasília, 1996.

_____. Política exterior do governo Lula: o desafio africano. **Revista Brasileira de Política Internacional (RBPI)**, Brasília, n. 2, pp. 5-25, 2002.

_____. **História das relações internacionais contemporâneas:** da sociedade internacional do século XIX à era da globalização. José Flávio Sombra Saraiva (org.). São Paulo: Saraiva, 2008.

_____. **A África parceira do Brasil atlântico:** relações internacionais do Brasil e da África no início do século XXI. Belo Horizonte: Fino Traço, 2012.

SARAIVA, M. G. A América do Sul na política externa do governo Lula: ideias e mudanças. In FREIXO, A.; PEDONE, L.; RODRIGUES, T.M.; ALVES, V.C. (orgs.). **A Política Externa do Brasileira na Era Lula:** um balanço. Rio de Janeiro: Apicuri, 2011.

SCHREIBER, M.; WASSERMAN, R. Dilma reduz pela metade viagens internacionais. **BBC Brasil.** 12 fev. 2014. Disponível em:<http://www1.folha.uol.com.br/bbc/2014/02/1411002-dilma-reduz-pela-metade-viagens-internacionais.shtml>. Acesso em: 10 set. 2018.

SILVA, A. R. A. **A diplomacia de defesa na sociedade internacional**. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) - Instituto de Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro,2014.

_____. A diplomacia de defesa na política internacional. **Revista da Escola de Guerra Naval.** Rio de Janeiro, v. 21, n. 2, pp. 179-202, 2015.

SILVA FILHO, E. B.; MORAES, R. F. Dos dividendos da paz à guerra contra o terror: gastos militares mundiais nas duas décadas após o fim da guerra fria – 1991-2009. In SILVA FILHO, E. B.; MORAES, R. F. (orgs.) **Defesa nacional para o século XXI:** política internacional, estratégia e tecnologia militar. Brasília: IPEA, pp. 83-129, 2012.

SOARES e SILVA, F. J. S. O poder militar brasileiro como instrumento de política externa. In SILVA FILHO, E. B.; MORAES, R. F. (orgs.) **Defesa nacional para o século XXI:** política internacional, estratégia e tecnologia militar. Brasília: IPEA, pp. 149-181, 2012.

SPEKTOR, M. O projeto autonomista na política externa brasileira. In NETO, A. M. (org.). **Desenvolvimento nas ciências sociais:** o estado das artes. Política externa, espaço e desenvolvimento, livro 3. Brasília: IPEA, pp. 17-54, 2014.

SUAREZ, M. A. G. Terrorismo: uma contextualização do fenômeno político. In SILVA FILHO, E. B.; MORAES, R. F. (orgs.) **Defesa nacional para o século XXI:** política internacional, estratégia e tecnologia militar. Brasília: IPEA, pp. 131-147, 2012.

TANNO, G. A contribuição da escola de Copenhage para os estudos de segurança internacional. **Contexto Internacional**. Rio de Janeiro, v.25, n.1, pp. 47-80, 2003.

TEIXEIRA JUNIOR, A. W. M. **O Brasil e a criação do conselho de defesa sul-americano da UNASUL:** cooperação e balanceamento como estratégias de autoajuda. Tese (Doutorado em Ciência Política). Universidade Federal de Pernambuco, 2013.

THOMAS, Caroline. **In search of security:** The Third World in international relations. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1987.

TORQUATO, C. C. A.; SILVA FILHO, E. C. **Regimes internacionais e soft law:** uma análise a partir da organização do tratado de cooperação amazônica. Disponível em <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=e9a8f256f4904b06. Acesso em: 13 jun. 2018>.

VALLER FILHO, Wladimir. **O Brasil e a crise haitiana:** a Cooperação Técnica como Instrumento de Solidariedade e de Ação Diplomática. Brasília: FUNAG, 2007.

VAZ, A. C. Perspectivas sobre a estabilidade no entorno estratégico brasileiro: desafios e implicações para o exército brasileiro. **Artigos Estratégicos – Centro de Estudos Estratégicos do Exército (CEEEx)**, v. 1, pp. 4-24, 2016.

_____. La política exterior de Brasil en perspectiva: Del activismo internacional ala continuidad y perdida del impulso. In: SORIA, A. B.; JARAMILLO, G. **La CELAC em el escenario contemporáneo de América Latina y Caribe**. São José da Costa Rica: FLACSO; CAF, pp. 145-158, 2014.

_____. A ação regional brasileira sob as óticas da diplomacia e da defesa: continuidades e convergências. In: SORJ, B.; FAUSTO, S. (orgs.) **O Brasil e a governabilidade da América Latina:** que tipo de liderança é possível?. Plataforma Democrática, 2013.

_____. O Atlântico Sul e as Perspectivas Estratégicas do Brasil, Argentina e África do Sul. In ACIOLY, L.; MORAES, R. F. de. **Prospectiva, estratégias e cenários globais:** visões de Atlântico Sul, África Lusófona, América do Sul e Amazônia. Brasília: IPEA, 2011.

_____. Brasil: defensa, seguridad y perspectivas regionales en 2008. In: Hans Mathieu; Paula Rodriguez Arredondo. (Org.). **Seguridad Regional em America Latina y el Caribe:** Anuario 2009. Bogota: FESCOL, v. 1, pp. 37-48, 2009.

_____. O Brasil e o Sistema Interamericano. In: Antônio Carlos Lessa; Henrique Altemani de Oliveira. (Org.). **Relações Internacionais do Brasil:** Temas e Agendas. 1ed. São Paulo: Editora Saraiva, v. 2, pp. 43-74, 2006.

_____. O Governo Lula: Nova Política Exterior?. In: Clóvis Brigagão; Domício Proença Jr.. (Org.). **O Brasil e a Conjuntura Internacional:** Paz e Segurança Internacional. Rio de Janeiro: Gramma Editora, pp. 85-97, 2006.

_____. **Cooperação, integração e processo negociador:** a construção do Mercosul. Brasília: IBRI, 2002.

VAZ, A. C.; CALVET, I. La política de Defensa brasileña: diagnósticos, propuestas, y perspectivas para la cooperación regional. In: **Programa de Cooperación em Seguridad Regional Friedrich Ebert Stiftung**, Police Paper, pp. 1-8, 2006.

VAZ, A. C.; CORTINHAS, J. Las políticas brasileñas de defensa y seguridad en 2012-2013: una trayectoria tortuosa y paradójica. In: MATHIEU, Hans; GUARNIZO, Catalina Niño (ed). **Anuario 2013 de la seguridad regional en la América Latina y el Caribe**. Bogotá: Friedrich Ebert Stiftung, 2013.

VAZ, A. C.; COSTA, J. J. G.; COELHO, D.; SOARES, R. A. O regime de não proliferação nuclear: evolução e perspectivas. In: MARCO CEPIK (Org.). **Segurança Internacional:** práticas, tendências e conceitos. São Paulo: Hucitec, v., pp. 43-59, 2010.

VIDIGAL, A. A. F. O Brasil diante dos desafios internacionais em segurança e defesa. In Pensamento Brasileiro em Matéria de Defesa e Segurança. In: J. R. DE ALMEIDA PINTO, A. J. RAMALHO DA ROCHA, R. DORING PINHO DA SILVA (Ed.). **O Brasil no cenário internacional de segurança e defesa**. Vol. 2. Brasília: Ministério da Defesa, Secretaria de Estudos e de Cooperação, pp. 17-26. [Pensamento brasileiro sobre Defesa e Segurança], 2004.

VIEGAS FILHO, J. Palavras por Ocasião da Abertura do Ciclo de Debates sobre o Pensamento Brasileiro em Matéria de Defesa e Segurança. In: J. R. DE ALMEIDA PINTO, A. J. RAMALHO DA ROCHA, R. DORING PINHO DA SILVA (Ed.). **Reflexões sobre defesa e segurança:** uma estratégia para o Brasil. Vol. 1. Brasília: Ministério da Defesa, Secretaria de Estudos e de Cooperação, pp. 17-26. [Pensamento brasileiro sobre Defesa e Segurança], 2004.

VIGEVANI, T.; CEPALUNI, G. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. **Contexto internacional**, v. 29, n. 2, pp. 273-335, 2007.

VIGEVANI, T.; CEPALUNI, G. **A política externa brasileira:** a busca da autonomia de Sarney a Lula. São Paulo: Ed. UNESP, 2011.

WALT, S. M. The renaissance of security studies. ***International Studies Quarterly,*** v. 35, issue 2, pp. 211-239, 1991.

VIZENTINI, P. G. F. Cooperação sul-sul, diplomacia de prestígio ou imperialismo "soft". As relações Brasil-África do governo Lula. **Século XXI**, v. 1, n. 1, p. 65-84, 2010.

_____. De FHC a Lula: uma década de política externa (1995-2005). **Civitas**. Porto Alegre, v. 5, n. 2, pp. 381-397, 2005.

VIZENTINI, P. G. F.; MIGON, E. X.; PEREIRA, A. D. (orgs). **A (in)segurança da África e sua importância para a defesa do Brasil**. Porto Alegre: NERINT-UFRGS; LED; ECEME, 2016.

WALTZ, Kenneth N. **Teoria das Relações Internacionais**. Lisboa: Gradiva, 2002.

WATSON, A. **Diplomacy:** the dialogue between states. London: Methuen, 1982.

WINAND, E. C. A. **Diplomacia e Defesa na gestão Fernando Henrique Cardoso (1995-2002):** História e conjuntura na análise das relações com a Argentina. Tese (Doutorado em História e Cultura Política). Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho", Franca, 2010.

WINAND, E. C.; SAINT-PIERRE, H. L. A fragilidade da condução política da defesa no Brasil. **História (São Paulo)**, v. 29, n. 2, pp. 3-29, 2010.

_____.; _____. A questão da defesa e das forças armadas brasileiras nos primeiros meses do governo Lula. **RESDAL**, 2003. Disponível em: <http://www.resdal.org/produccionesmiembros/redes-03-saint-pierre.pdf>. Acesso em: 06 set. 2018.

WITTKOPF, E. R.; JONES, C. M.; KEGLEY JR., C. W. **American Foreign Policy. Pattern and Process**. Belmont, California, Thomson Wadsworth, USA, 2008.